

INFORME FINAL
REFORMA DEL SECTOR JUDICIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA:
ANÁLISIS DE LAS PARTES INVOLUCRADAS

(Proyecto Núm. 517-000-3-60021)

Diciembre de 1996

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Contrato Núm. 517-0000-I-00-4067-00
Orden de Trabajo Núm. 7



600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
USA

202/484-7170
Fax: 202/488-0754

I.	INTRODUCCIÓN	1
	A. Antecedentes	1
	B. Términos de Referencia	1
	C. Contratistas	2
	D. Organización del Informe	3
II.	METODOLOGÍA	3
	A. Selección del Enfoque del Análisis de las Partes Involucradas	4
	B. Selección de Personas a Entrevistar	4
	C. Análisis de las Partes Involucradas	4
	D. Mapeo de la Reforma del Sector Judicial	5
	E. Talleres y Grupos	5
III.	EL AMBIENTE POLÍTICO Y LEGAL PARA LA REFORMA DEL SECTOR JUDICIAL	6
	A. Ambiente Político	6
	1. Visión de Conjunto y Mapa Macro-político de abril de 1996: el fin de la era de Balaguer	6
	2. Resumen del Mapa Político de Balaguer y las Restricciones Macro-políticas	10
	3. El Mapa Macro-político de septiembre de 1996: el comienzo del gobierno de Fernández	11
	B. Ambiente Legal	14
	1. La impunidad de los magistrados, jueces, fiscales y abogados existe en la práctica	14
	2. Administración de la Justicia Penal	16
	3. Mecanismos Alternativos para la Resolución de Conflictos	17
	4. La falta de recursos para operar un sistema judicial eficiente y la falta de experiencia para administrarlos.	18
	5. Las leyes obsoletas y procedimientos voluminosos que retardan la resolución de conflictos y se prestan a la corrupción	19
IV.	EL SECTOR JUDICIAL	21
	A. Elementos de Apoyo y Oposición a la Reforma	21
	B. Apoyo y Oposición a la Reforma Judicial bajo Balaguer	22
	C. El Ambiente Político para la Reforma del Sector Judicial bajo Fernández:	26
	D. Resultados del Mapa del Sector Judicial	29
	E. Restricciones para la Reforma Judicial:	31

V.	ESFUERZOS EN LA REFORMA JUDICIAL	32
	A. Prioridades Generales para la Reforma:	32
	B. Desarrollo de Liderazgo y de Coaliciones:	34
VI.	CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LAS PARTES INVOLUCRADAS Y EJERCICIO DE MAPEO, Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE REFORMA JUDICIAL	36
	A. Quién: el Gobierno y/o la Sociedad Civil	38
	B. Que: la Reforma Judicial y/o Reforma de la Administración de la Justicia Penal	40
	C. Como: Resultados Rápidos y/o Estrategias a Largo Plazo	41

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

El sistema judicial dominicano es el más débil de los tres poderes del estado. Como lo establece la Constitución y la ley, el judicial debe ser un poder independiente del gobierno. Sin embargo, en realidad el sistema de tribunales no está libre de interferencia por parte del Poder Ejecutivo, ni del Senado.

El mayor problema en el sistema judicial dominicano es la difundida corrupción. Los jueces y los fiscales devengan bajos salarios. El salario promedio de un Juez es de 7 a 10 mil pesos mensuales (US\$500-800). Aunque el salario es comparable a lo que otros profesionales ganan en la economía dominicana, no es suficiente para mantener una familia holgadamente. La mayoría de los Jueces se ven obligados a suplementar sus ingresos por otros medios. Algunos lo hacen a través de un segundo empleo o negocio, pero muchos lo hacen aceptando o solicitando sobornos.

Bajo los términos del Pacto por la Democracia firmado entre los partidos políticos mayoritarios y atestiguado por sectores de la sociedad civil en agosto del 1994 para poner fin a la crisis post-electoral dominicana, se enmendó la Constitución para: darle autoridad administrativa y presupuestaria al poder judicial; institucionalizar la progresión de la carrera del juez, y reducir la politización en el nombramiento de los jueces. Estos cambios están pendientes de la aprobación de la ley de la carrera judicial, la designación del Consejo Nacional de la Magistratura, y de la ejecución de otras leyes.

USAID esta planificando iniciar un proyecto para fortalecer la democracia a través de un aumento en la independencia, profesionalismo y efectividad del sistema judicial, dentro del marco del fortalecimiento de las instituciones democráticas. El proyecto se concentrará en la meta de la Agencia para fomentar la democracia dentro de un ambiente legal, en términos de derecho civil y comercial, que sea estable, mientras fortalece el estado de derecho en la República Dominicana, a diferencia del actual imperio de la influencia. Este nuevo proyecto busca promover las reformas incluidas en el Pacto por la Democracia, aumentar la independencia, profesionalismo y eficiencia del sistema judicial e instituciones relacionadas, y apoyar los esfuerzos de los ciudadanos dominicanos de los sectores público y privado para identificar los problemas y planificar las reformas a la estructura judicial en su sociedad.

Este estudio examinará las posiciones y el nivel de apoyo de las partes involucradas claves para implementar las reformas judiciales en República Dominicana. El estudio servirá como información para discusiones continuas centrándose en una estrategia para el diseño de un proyecto de la reforma judicial tan bien como en la identificación de individuos, grupos y mecanismos para ayudar en la preparación e implementación de tal proyecto.

B. Términos de Referencia

USAID/República Dominicana contrató la asistencia de un equipo de consultores para desarrollar un análisis de las partes involucradas para implementar las reformas judiciales en República Dominicana. Este análisis tenía como fin identificar dónde USAID y otros importantes protagonistas

están ubicados en el ambiente, cual fue la distribución del apoyo a la reforma judicial entre los protagonistas claves, y cómo reaccionarían sectores específicos de la sociedad con relación a políticas particulares. El equipo incluyó un especialista de alto nivel de Cambios Políticos y un abogado.

Los términos de referencia (Apéndice F) exigían que el equipo ayudara a USAID en la preparación de un plan estratégico para implementar las reformas judiciales a través de la aplicación de un análisis de las partes involucradas. De acuerdo a los términos de referencia originales, el equipo también debía asistir a la USAID en la iniciación de un Grupo Consultivo sobre la reforma judicial. Al desarrollar el proceso de administración estratégica, el equipo debía tomar las siguientes medidas: (i) un acuerdo sobre el proceso de administración estratégica; (ii) identificación y clarificación de los roles, objetivos y estrategias para el Grupo Consultivo, las ONGs del Sector Judicial y el Gobierno de República Dominicana. (GRD); (iii) identificación de las fortalezas y debilidades internas del Grupo Consultivo, las ONGs del Sector Judicial y el GRD; (iv) asesoramiento de las amenazas y oportunidades del ambiente externo; (v) identificación de las partes involucradas o electores claves y sus expectativas; (vi) identificación de los temas estratégicos claves que confronta el Grupo Consultivo; (vii) diseño/análisis/selección de las alternativas y opciones de estrategias para manejar los temas identificados; (viii) implementación de la estrategia; (ix) monitoreo y exámen del comportamiento de la estrategia.

Las actividades realizadas en la identificación de las partes involucradas claves y sus posiciones en cuanto a la reforma judicial cubrieron la mayoría de los pasos antes mencionados. Dado que el equipo estaba trabajando en medio de la campaña presidencial de 1996, se acordó que el desarrollo de un plan de administración estratégica y la iniciación de un Grupo Consultivo en asuntos de reforma judicial eran tareas a ser terminadas durante un segundo viaje, después de la inauguración del nuevo Presidente y cuando el nuevo escenario político estuviera mejor definido. Sin embargo, varios factores intervinieron para modificar el propósito del segundo viaje: el oficial a cargo del desarrollo del proyecto del sector judicial fue transferido; no se habían tomado acciones adicionales en cuanto al desarrollo del Grupo Consultivo entre los viajes de los consultores; el alto grado de actividad ante la transferencia de mando al gobierno de Fernández; y FINJUS (Coordinador para el Grupo Consultivo), que iba a ayudar con la coordinación de la visita del equipo, estaba completamente concentrado en la implementación del Foro, a ser celebrado los días 27 y 28 de septiembre. Se decidió que la atención del equipo se concentraría en actualizar el análisis de las partes involucradas, un asesoramiento de las oportunidades y amenazas a la reforma judicial, y una exploración de las opciones estratégicas para la reforma. Dada la ausencia del Grupo Consultivo, se consideró que el desarrollo de un plan estratégico sería inapropiado por el momento.

C. Contratistas

El estudio fue llevado a cabo por un equipo de Consultores bajo un Contrato de Cantidad Indefinida que Management Systems International tiene con USAID/DR, Contrato #517000-I-00-4067-000, orden de trabajo No.7. Los miembros del equipo fueron Benjamin L. Crosby, líder del equipo, Especialista en Cambios Políticos, Director de Proyecto de Implementación de Cambios Políticos y experto principal en el análisis de las partes involucradas; y Ana María Linares, una abogada especializada en la modernización institucional y la reforma judicial, con experiencia en sistemas de derecho consuetudinario y civil.

El equipo quiere reconocer el apoyo recibido de parte del Grupo del Objetivo Estratégico No. 3 de la Misión de USAID en República Dominicana. También, queremos expresar un agradecimiento especial a Doug Ball quien, durante la primera fase de este estudio, además de proveer su apoyo constante, aprendió muy rápidamente las técnicas del mapeo político y las técnicas para el análisis de las partes involucradas. Manuel Ortega le proporcionó un oportuno y valioso apoyo al equipo, a pesar de sus múltiples actividades y de estar a cargo de otro importante ejercicio de asesoramiento.

La investigación de campo para este estudio fue llevada a cabo durante dos viajes separados: el primero duró dos semanas y media, entre el 15 y 30 de abril de 1996; el segundo, un viaje de dos semanas, fue del 15 al 28 de septiembre de 1996, un mes después de la inauguración del nuevo Presidente.

D. Organización del Informe

Este informe está dividido en cinco secciones. Después de la introducción, el informe discutirá la técnica y metodología utilizada por el equipo para completar el análisis de las partes involucradas. La sección II trata sobre la metodología utilizada y discute los límites y restricciones encontrados. La sección III brevemente provee una visión de conjunto del apoyo encontrado para la reforma judicial. Además, habla de los resultados de los ejercicios de mapeo micro-político llevados a cabo. La sección IV examina los resultados del análisis de las partes involucradas realizado por el equipo. Esto incluye una discusión de las condiciones favorables y las restricciones legales a la reforma judicial. La sección V examina las conclusiones que han surgido de los resultados y discute brevemente las implicaciones de esas conclusiones para la implementación de las reformas judiciales en República Dominicana. Al final de la sección V, el equipo hace algunas sugerencias preliminares para vías potenciales o planeamiento para la asistencia de USAID en el sector judicial. Finalmente, se incluye un conjunto de apéndices que cubren lo siguiente:

- Apéndice A: Mapas macro-políticos
- Apéndice B: Mapas micro-políticos para la reforma del sector judicial
- Apéndice C: Tablas de las Partes Involucradas
- Apéndice D: Glosario de Términos Legales
- Apéndice E: Lista de personas entrevistadas y contactos
- Apéndice F: Términos de Referencia
- Apéndice G: Nota Técnica: Análisis de las Partes Involucradas: una Herramienta Vital para Administradores Estratégicos
- Apéndice H: Nota Técnica: El Manejo y el Ambiente para la Implementación del Cambio de Políticas "Técnicas para el Mapeo del Ambiente de las Políticas"

II. METODOLOGÍA

La metodología empleada en este estudio es "Análisis de las Partes Involucradas" (*Stakeholder Analysis*). Para mejorar los resultados presentados por el análisis de las partes involucradas, también se utilizó el mapeo político modificado a los niveles macro (gobierno) y micro (sector judicial). Los Apéndices G y H contienen una descripción completa de las técnicas utilizadas. Brevemente, el proceso utilizado para este estudio fue el siguiente:

A. Selección del Enfoque del Análisis de las Partes Involucradas

Para los fines de este análisis, durante la primera fase del estudio, se decidió subdividir la reforma del sector judicial en tres áreas principales: (i) reformas institucionales - o sea, la selección y nombramiento de magistrados, etc., (ii) reformas substantivas - o sea, la actualización de las leyes y los códigos, y (iii) reformas de la administración de las cortes -o sea., la conducción de casos, el sistema de localización, etc. El equipo debía explorar el grado de apoyo, oposición e indiferencia hacia estas tres áreas del sistema judicial. Sin embargo, desde la primera fase del estudio se había hecho aparente que había una división en el sector judicial entre las propuestas que enfatizaban la reforma judicial y la reforma de los procedimientos civiles/comerciales, y aquellas propuestas que enfatizaban la reformas en la administración de la justicia penal y en aquellas instituciones bajo el poder ejecutivo que tenían un papel significativo en la administración de la justicia - o sea., el Ministerio Público. Así que la mayor parte de la segunda fase se centró en explorar el apoyo relativo y la capacidad institucional para llevar a cabo reformas en estas dos áreas principales.

B. Selección de Personas a Entrevistar

Dadas las restricciones de tiempo para llevar a cabo la misión (cuatro semanas y media en el país), sólo fue posible llevar a cabo una cantidad limitada de entrevistas . Y dado que había un componente de actualización, muchas personas fueron entrevistadas mas de una vez. Los esfuerzos estuvieron dirigidos a los líderes de opinión y protagonistas claves del gobierno en el sector judicial que fueran afectados por ésta. Las personas entrevistadas incluyeron protagonistas del gobierno dentro del poder ejecutivo, judicial y legislativo, miembros de partidos políticos, organizaciones no-gubernamentales, tales como grupos de derechos humanos y grupos de mujeres, escuelas de derecho y líderes de negocios y periodistas. No se hizo ningún intento de tomar muestras sistemáticas excepto por el esfuerzo de incluir por lo menos una entrevista con cada institución importante dentro de cada sector. Se espera que éstas serán suplementadas por entrevistas adicionales durante la visita del equipo programada para después de la inauguración del nuevo presidente. Una lista completa de personas entrevistadas y sus respectivas instituciones se encuentra en el Apéndice E.

C. Análisis de las Partes Involucradas

El análisis de las partes involucradas está diseñado para determinar los intereses particulares y el grado de apoyo o de oposición de parte de los protagonistas con intereses en un área en particular. En forma general, el análisis utilizado en este estudio sigue la metodología desglosada en el Apéndice G.

Para obtener los datos, las entrevistas del equipo fueron estructuradas principalmente para incitar las ideas, pero también para obtener datos en cuatro áreas: 1) percepciones con relación a la evolución, progreso, prioridad, contexto y liderazgo de las reformas; 2) la fuerza de apoyo y la comprensión de las reformas; 3) quién apoya y quién no, y la extensión del debate sobre las reformas; 4) intereses específicos de los grupos de interés en la reforma del sector judicial. Los resultados de las entrevistas fueron recopilados dentro de la tabla de las partes involucradas (Apéndice C), que resume los intereses de cada grupo, su apoyo u oposición, y la intensidad del apoyo u oposición del grupo.

D. Mapeo de la Reforma del Sector Judicial

El análisis de las partes involucradas, una herramienta extremadamente valiosa en sí, se beneficia considerablemente cuando se usa conjuntamente con otras herramientas de análisis ambiental. Para ese fin, "los mapas micro-políticos" modificados (para una descripción completa véase el Apéndice H) fueron construidos para dar una representación gráfica o visual del apoyo u oposición a la reforma del sector judicial. En vez de usar categorías estandarizadas del mapa político, las categorías fueron simplificadas para mostrar apoyo y oposición, y los grupos fueron ordenados hacia la derecha y la izquierda dependiendo de la naturaleza de su punto de vista y la fuerza de su apoyo u oposición (figura 1, abajo). Dos tipos de mapas fueron construidos: el primero (llamado el mapa "macro" político) está diseñado para asesorar el apoyo y la oposición al pasado gobierno de Balaguer y al actual gobierno de Fernández para proveer una opinión del contexto político dentro del cual se tomarían decisiones acerca de la reforma judicial; y un segundo tipo (a veces llamado el mapa "micro" político) para analizar más específicamente el apoyo y la oposición a la reforma del sector judicial durante los gobiernos tanto de Balaguer como de Fernández.

Ambos mapas políticos y la tabla del análisis de las partes involucradas contienen referencias a grupos no entrevistados en el análisis; sin embargo, el equipo pudo obtener suficiente información secundaria para estar razonablemente seguro de la ubicación de esos grupos en el mapa (estos incluyen ANJE y los sindicatos, entre otros) . La ubicación de esos grupos en el mapa y los resúmenes presentados en la tabla de interesados serán corroborados en visitas subsiguientes.

E. Talleres y Grupos de Enfoque

El equipo ha celebrado dos talleres con el Grupo Consultivo establecido por USAID para asesorar a la agencia sobre la reforma del sector judicial. Este grupo informal estuvo inactivo durante más de un año y recién comenzó a reunirse otra vez en 1996. El Apéndice E contiene una lista de sus 21 miembros.

Durante la primera fase, se estableció un taller para explicar las técnicas de diseño de mapas políticos con ejemplos prácticos. Entonces se les pidió a los miembros del Grupo Consultivo que desarrollaran sus propios mapas políticos para ser discutidos en una próxima reunión. En el segundo taller, se construyó un mapa micro-político completo para la reforma del sector judicial. Aunque solo seis personas asistieron al segundo taller, éste proveyó una excelente oportunidad para una discusión abierta y una participación activa (nos reservamos nuestras conclusiones sobre el bajo nivel de participación en el segundo taller).

El equipo además se reunió con un grupo de enfoque, organizado por la firma legal Russin, Vecchi y Heredia Bonetti. Aproximadamente 20 personas asistieron a esta reunión. Habían abogados de diferentes firmas legales de prestigio en Santo Domingo, así como también jueces y magistrados. Se identificaron los problemas actuales del sector judicial y se llevó a cabo una discusión importante sobre la posibilidad de reactivar la Asociación Nacional de Abogados.

En la segunda fase, tres reuniones grupales fueron celebradas: una fue celebrada con un grupo de protagonistas claves del sector judicial de Santiago; otra con la Asociación de Abogados

Empresariales; y la tercera con un grupo de trabajo de INTEC. La última desarrolló un mapa macro-político, el cual resultó ser bastante útil para el equipo consultor.

III. EL AMBIENTE POLÍTICO Y LEGAL PARA LA REFORMA DEL SECTOR JUDICIAL

A. Ambiente Político

Se proporcionaron dos puntos de vista sobre el ambiente político: el primero es para abril de 1996, justamente antes de la primera ronda de las elecciones presidenciales, y el segundo en septiembre de 1996, un mes después de la toma de posesión de Leonel Fernández. Dado que ningún presidente nuevo comienza con un gobierno completamente limpio, es importante comprender la naturaleza del gobierno que Fernández heredaría después de casi 20 años de mandato balaguerista. El ambiente político es el producto de negociaciones políticas y tratos con los que el nuevo presidente no tenía nada que ver, pero no obstante tendrá que manejar. Es de ese ambiente del cual trata esta sección.

1. Visión de Conjunto y Mapa Macro-político de abril de 1996: el fin de la era de Balaguer¹

En abril de 1996, República Dominicana estaba en una histórica encrucijada política. Después de las altamente controversiales elecciones de 1994 que resultaron en reformas constitucionales para reducir el período presidencial del presidente Joaquín Balaguer, era prácticamente seguro que no solo el gobierno iba a cambiar, sino que también aumentarían rápidamente las expectativas para la implementación de importantes reformas. Aunque existía la certeza de que Balaguer dejaría el poder, lo dejaría invicto y legaría a su sucesor un conjunto de instituciones influenciadas por casi 20 años de gobierno. Aún cuando existían fuertes diferencias de opiniones con relación a quien ganaría las elecciones, también se reconoció (algunas veces renuientemente) que el próximo presidente tendría que manejar un ambiente político sumamente complicado.

Las plataformas de cada partido político delineadas en la tabla comparativa de CONEP, revelaban agendas muy ambiciosas en 15 áreas políticas y temas importantes. Estaba claro que la implementación de una parte significativa de cualquiera de estas agendas requerirá un fuerte mandato político (como fue expresado en el proceso electoral), así como un sólido sentido estratégico y capacidad para movilizar recursos. No estaba claro si alguno de los partidos iba a tener tal mandato al final del proceso electoral. Además no era probable, aún si sus fuerzas eran derrotadas, que Balaguer simplemente desapareciera de la política dominicana. Aún cuando este contexto presentaba un ambiente político muy difícil, era el que tendría que enfrentar el próximo Presidente.

Aunque en muchos sectores el gobierno de Balaguer parecía estar desacreditado, el mapa político (figura 1) revela un amplio y sólido apoyo. Además, tanto la amplitud como la profundidad del apoyo hacia Balaguer lucen aún más extraordinarios, dado que muchos consideraron extremadamente fraudulento el proceso electoral de 1994.

¹ Se decidió que se dejarían en pie el análisis y el mapa político previos (abril). La sección proporciona bastantes datos sobre los grupos protagónicos y ofrece un punto de partida para el análisis de las bases políticas para la reforma judicial. La sección también proporciona un contraste interesante con relación al contexto actual para la reforma.

Apoyo del Sector Social: En las elecciones de 1994, Balaguer mantuvo su base de apoyo tradicional en el interior del país, entre los campesinos y los grandes hacendados; aunque no generalizado, él también atrajo el apoyo de algunos grupos laborales. Balaguer recibió apoyo de algunos sectores de la clase profesional, así como una firme lealtad de una parte del sector privado, producto de las antiguas confrontaciones con Juan Bosch y otros, percibidos como socialistas o social-demócratas. El apoyo a Balaguer claramente disminuyó en las elecciones de 1994 comparado con 1990, pero gran parte de su base tradicional se mantuvo a su lado.

Apoyo de Partidos Políticos: Aunque Balaguer no tenía la mayoría en la cámara de representantes, sí mantuvo un margen estrecho dentro del Senado. El control del PRSC fue mantenido por Balaguer tanto en la maquinaria del partido como en el Senado. Peynado fue el candidato, pero no estuvo claro cuánta autonomía tenía o cuanta podía ejercer si hubiese llegado a ser presidente. Aunque existían rumores sobre una lealtad partidaria decreciente de parte de los senadores del PRSC, no hubo ninguna deserción significativa. Dentro de la delegación del PRD del Senado, sí hubieron algunas deserciones y divisiones; en la Cámara, el PRD mantuvo una amplia ventaja sobre el PRSC.

El apoyo adecuado al cuerpo legislativo de un país es normalmente bastante importante para el éxito de un gobierno y su agenda política, pero bajo Balaguer esa importancia fue reducida por medio del artículo 55 de la Constitución, que concede amplios poderes por decreto al Presidente. Muchos observadores han razonado que con el Artículo 55, Balaguer no necesitaba el Congreso, y si los obstáculos a su agenda legislativa y judicial eran demasiado grandes dentro de ese cuerpo, se emitían los decretos apropiados. Aunque este Artículo siguió vigente para el próximo presidente, ha habido la suficiente crítica para que sea sustancialmente más difícil utilizar este instrumento con frecuencia.

Apoyo de los Grupos de Presión: Aún cuando los partidos políticos son importantes para el control del Congreso y la aprobación de la legislación, los grupos de interés o de presión son claves para articular y movilizar el apoyo a las diferentes demandas. Tal presión podría emanar de lo que se conoce como la "sociedad civil" o desde dentro del gobierno mismo (a través de grupos específicos tales como las propias Secretarías, las Fuerzas Armadas, etc.). Los temas que podrían tener una seria importancia dentro de un sector particular de la sociedad, podrían realmente ser de absolutamente ninguna importancia para otro, o hasta para la mayoría de los sectores. Por tanto, el éxito de una iniciativa política dependerá no solo de la clara y atractiva articulación del tema sino también de la calidad de como es movilizada hacia los que toman las decisiones vitales. Aquellos grupos que tengan suficientes recursos para hacerse oír, o que potencialmente pueden representar una amenaza para el gobierno a través del retiro de su apoyo, o que puedan aumentarlo prestando su apoyo, comprobarán que sus mensajes son escuchados. Los que no representan ninguna amenaza, o que no le proporcionen beneficios evidentes al gobierno encontrarán difícil conseguir que sus demandas sean escuchadas por los que toman decisiones.

Algunos observadores han argumentado que Balaguer luchó para mantenerse en el poder después de las elecciones de 1994 y que estaba más débil o quizás menos activista comparado con sus gobiernos anteriores. No obstante, como se puede ver en el mapa político, él continuó disfrutando de un amplio apoyo dentro del sector de los grupos de presión. Una fuente principal de apoyo fue el "Anillo," el círculo más allegado de consejeros y asociados de Balaguer. El grupo no sólo fue un elemento clave de apoyo, sino que sirvió para regular el flujo de información y demandas hechas a Balaguer. Se percibió ampliamente que el acceso a este pequeño grupo era equivalente a tener

acceso al Presidente y a la resolución de una demanda. Como consecuencia, el grupo adquirió trascendencia y cierta medida de poder propio a través de lealtades acumuladas mediante la provisión de acceso a Balaguer para otros grupos. Fue este pequeño grupo el que parecía tener la mayor influencia sobre el Presidente, y los más se beneficiaron.

Además del “Anillo,” habían varias instituciones gubernamentales que suministraron un apoyo clave a la principal base de poder en el gobierno de Balaguer. Como la más recientemente promulgada ley sobre el servicio civil ha sido implementada solo parcialmente los empleos en el gobierno son normalmente adquiridos a través de palancas y como recompensa por un apoyo activo o alguna otra demostración de lealtad hacia Balaguer. Dado que Balaguer ha estado en el poder intermitentemente durante unos veinte años, la lealtad política hacia el Presidente estuvo bien fomentada y enraizada en prácticamente todas las secretarías y la mayoría de las agencias gubernamentales. Aunque el Banco Central tiene su propia política de personal y una mayor autonomía, también estuvo sujeto en ocasiones al imperativo de la palanca.

Una excepción al marco de la palanca han sido los militares y la policía nacional. Mientras el cuerpo de oficiales en ambas ramas es promovido por escalafón, los oficiales de mayor jerarquía, aparentemente, necesitaban la bendición total de Balaguer para asumir posiciones claves dentro de cualquiera de las dos ramas. Se decía que cuando un oficial comenzaba a recibir invitaciones al Palacio Presidencial, éste estaba a punto de recibir una promoción o a ser trasladado a una posición prominente dentro de la milicia. Aunque la lealtad de las fuerzas armadas fue incuestionable durante muchos años, algunos observadores notaron un aumento en el contacto de los oficiales de alto rango con miembros del partido de oposición.

La iglesia, a través del Cardenal, el Arzobispo de Santo Domingo, recibe beneficios directos del gobierno. Aunque ciertamente no es monolítica en su apoyo, los niveles más altos de la iglesia raramente criticaban al Presidente y fueron, según la mayoría de las opiniones, altamente partidarios de Balaguer. Aunque elementos de la Conferencia Episcopal apoyaban a Balaguer, el balance de opinión lucía menos efusivo.

Como se puede apreciar en el Mapa Político (figura 1), la mayoría de los protagonistas dentro del núcleo eran del gobierno o estaban relacionados con el gobierno. El sistema de palanca proporcionó un enorme conjunto de intereses creados que fueron fácilmente movilizados para mantener la presencia de Balaguer. El posible cambio de gobierno debido a las elecciones hizo que estos grupos fueran altamente vulnerables a ser reemplazados por leales del partido triunfador. A medida que se acercaban las elecciones, estos grupos fueron movilizados cada vez más para la campaña del PRSC, y ayudaron en la intervención de Balaguer dentro de la campaña de Peynado.

Aunque las elecciones causarían cambios significativos en la formación de fuerzas dentro del área central de apoyo del Mapa, estuvo menos claro que tanto sería afectada la habilidad de Balaguer para mantener su base de apoyo e influenciar al gobierno.

El apoyo a Balaguer por parte de grupos fuera del gobierno o de su propia “maquinaria” política fue menos sólido, pero numeroso e importante – tal vez tanto por su falta de oposición directa como por su apoyo. Entre los grupos importantes aquí, estuvieron los grupos económicos más poderosos (Vicini, Pellerano), tanto como algunos de los grupos empresariales de más influencia en República

Dominicana, como la Junta Agrícola Dominicana (JAD), y la Asociación de Industriales de República Dominicana. Aún cuando CONEP aparece en el Mapa como en la oposición, ésta es moderada debido a que algunos de sus miembros importantes estaban en el área de apoyo. La posición de "un pie adentro y otro afuera" caracterizó a varios grupos y moderó una posible oposición. Es importante señalar que con un cambio en el gobierno habría una oportunidad para ellos de cambiar más directamente hacia el apoyo, pero esto también dependería de su interés en obtener beneficios concretos a través un cambio más completo. Es interesante que algunos de los mas prominentes grupos de expertos (*think tanks*) de República Dominicana (FEyD, y COE) no estaban particularmente opuestos al gobierno de Balaguer, aunque criticaron la falta de progreso en los temas concernientes a la reforma económica. Su falta de oposición al gobierno, como tal, permitió que Balaguer permaneciera relativamente estancado en cuanto a los temas en sí.

La posición de la prensa fue bastante importante. Situada mayormente en el área de apoyo ideológico, no hubo una significativa oposición directa a Balaguer. Aún cuando ésto pudo haber sucedido en programas de opinión editorial pagados, difundidos por la televisión, parecía que había poca preocupación por parte de Balaguer sobre si que ellos podrían movilizar suficientemente opinión para representar una amenaza - probablemente una conclusión correcta dado que estos programas parecían tener una extremadamente pequeña porción de la audiencia. Por otro lado, se alegó que si la "prensa escrita" publicara un artículo crítico, el gobierno tomaría represalias quitándole los anuncios que auspiciaba. Con esta táctica el gobierno era capaz de neutralizar efectivamente la habilidad para movilizar de parte de los periódicos de mayor circulación.

En el Mapa se puede ver un número importante de grupos en el sector de oposición, especialmente los de la izquierda. Aún cuando estaban en aumento y eran importantes, estos grupos eran pequeños en su mayoría, con relativamente pocos recursos y una baja capacidad de movilización. Las confederaciones de sindicatos, aunque potencialmente poderosas, fueron fragmentadas y han sido debilitadas durante el transcurso de los últimos años. Algunas acciones de las "centrales" de oposición fueron neutralizadas por la CASC y su aparente estrecha relación con el partido de gobierno. Existieron algunos intentos de reorganizar los sindicatos, pero esto no pareció aumentar su efectividad y/o capacidad de movilización.

En algunos países, las universidades han jugado un papel importante en la movilización de la oposición. Sin embargo, la universidad más grande de República Dominicana, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) ha experimentado considerables problemas económicos durante el transcurso de los últimos años y sus condiciones han empeorado. La Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMyM) ha sido más estable y de hecho, a través de su rector Monseñor Agripino Núñez, la Universidad se ha hecho más prominente y ha asumido un papel principal en varias áreas. Más notablemente, es la institución líder en el Grupo de Acción para la Democracia (un grupo de coordinación de amplia base para unas 30 diferentes organizaciones de la sociedad civil), cuya meta principal es asegurar la implementación de las reformas de la constitución de 1994, y movilizar opiniones en una serie de "prioridades nacionales" a través del Pacto para la Democracia. Sin embargo, la posición del Cardenal, ha servido en ocasiones para moderar la voz de la universidad.

Existen otros grupos que, en aras de la conveniencia, han sido agrupados en el mapa político bajo algunos nombres comunes. Existen varios grupos de derechos humanos que representan oposición

al gobierno en áreas específicas, pero estos grupos son pequeños, trabajan independientemente y tienen pocos recursos. Existe además una creciente cantidad de grupos de ONGs, pero muchos de estos son nuevos y tienen intereses muy particulares, que no coordinarían fácilmente con otros. Muchos han recibido fondos de donantes y asistencia técnica. Grupos tales como CIPAF y el Movimiento de Participación Ciudadana han actuado rápidamente y se han establecido como protagonistas efectivos y han tenido algunos éxitos en movilizar fuerzas de apoyo para temas específicos y presionar para lograr cambios políticos. El éxito entre estos grupos, sin embargo, ha sido bastante desigual.

2. Resumen del Mapa Político de Balaguer y las Restricciones Macro-políticas

Mientras muchos observadores consideraron que Balaguer estaba desacreditado, él mantuvo un apoyo sólido de su partido político y de los grupos de presión. Al mismo tiempo vale la pena mencionar que no parecía existir una gran cantidad de grupos de presión asociados con partidos políticos ubicados en los sectores de oposición de la izquierda (o la derecha) capaces de movilizar recursos u opiniones para temas significativos. Los grupos con la mayor cantidad de recursos y aquellos que parecían haber sido efectivos en perseguir sus intereses estaban asociados con el gobierno o los que han sido beneficiados de modo significativo por causa de relaciones estrechas o de apoyo al gobierno. Librar los rangos del gobierno de la influencia y lealtad hacia Balaguer no será fácil ni rápido. El hecho de que el nuevo gobierno no podrá controlar el Congreso fácilmente reduce aún más la oportunidad de que la influencia de Balaguer sea fácil o rápidamente eliminada.

Balaguer, aún fuera del gobierno, a través del acceso y la influencia que tiene sobre los grupos de presión dentro de los sectores privado y público, todavía podrá ejercer una gran medida de poder. A juzgar por el mapa político, Balaguer probablemente será una oposición mucho más efectiva que la oposición que él tuvo como presidente. El problema para el próximo gobierno será cómo neutralizar la influencia y oposición de Balaguer.

Varias restricciones surgen del mapa macro-político. Aún cuando la mayoría de éstas lucirán particularmente nuevas al observador más informado de la política dominicana, parecen ser factores que serán altamente notables para cualquier movimiento en potencia en el área de la reforma judicial, y parecen ser altamente relevantes como restricciones generales al nuevo gobierno también en otras áreas.²

- El enraizamiento e institucionalización del sistema actual restringirá significativamente las iniciativas principales de reforma. Reformar el sistema tomará varios años y aquellas personas que están siendo beneficiadas del sistema actualmente probablemente pondrán resistencia donde quiera que puedan para evitar cambios.
- Algunos sectores importantes, teóricamente capaces de proveer liderazgo para la reforma, están divididos. Un ejemplo importante es la iglesia, donde el Cardenal apoyaba a Balaguer

Las siguientes conclusiones/restricciones fueron omitidas en el primer borrador de mayo para proporcionar un contraste con relación a la siguiente sección y para ilustrar el carácter complejo y tenaz de los problemas de la reforma judicial.

fuertemente, pero la Conferencia Episcopal estaba abocada a las reformas. De igual manera existen divisiones en el sector privado, algunas de las cuales beneficiaron significativamente al presente régimen.

- La influencia de la corrupción puede y probablemente causará un retardo en los esfuerzos de reforma. Esto tiene la posibilidad de crear un clamor para que se lleven a cabo juicios de “venganza” contra las figuras prominentes del gobierno actual, lo cual puede fácilmente disipar la energía en cuanto a mayores esfuerzos de reforma. Además, dado que el sector público se considera altamente contaminado, no será fácil atraer candidatos calificados (dejando a un lado el tema del salario y asuntos semejantes).
- La necesidad de una amplia reforma en varias áreas creará fuerte competencia por los recursos. El gobierno, a menos que reciba una abundante asistencia de donantes y fondos de los IFI, no será capaz de emprender su agenda completa. La habilidad de maniobrar políticamente, por tanto, será clave para asegurar el financiamiento de iniciativas para la reforma.
- No parece haber vehículos fuertes fuera del gobierno con recursos y compromiso capaces de apoyar y defender los cambios. Organizaciones tales como CONEP están comenzando a dar pasos hacia adelante pero aún les falta los recursos para incrementar sus esfuerzos partidarios mucho más allá del nivel actual. Es tal vez la ausencia de tales vehículos la responsable de la falta de progreso en la reforma (de prácticamente cualquier tipo), a pesar de una aparente y profunda insatisfacción con la situación actual.
- Aún cuando había una considerable oposición a Balaguer y a la reforma del sistema, los sectores están divididos y, en términos de su capacidad para movilizar fuerzas, la oposición es relativamente débil. Se debe recordar que sólo porque un grupo se opuso a Balaguer no significa que apoyará automáticamente al nuevo gobierno.

3. El Mapa Macro-político de septiembre de 1996: el comienzo del gobierno de Fernández

Como se esperaba, tuvieron lugar cambios dramáticos en el mapa político con la elección de Leonel Fernández. Aún cuando es muy pronto en el régimen de Fernández, algunos elementos han comenzado a emerger, los cuales tendrán serias implicaciones en la toma de decisiones del gobierno y en su habilidad para implementar y ejecutar decisiones políticas importantes. Durante su discurso inaugural, Fernández anunció que daría alta prioridad a la reforma judicial y nombró a Franklin Almeyda como Secretario de Estado para la Reforma de Justicia. No obstante, las decisiones sobre política de justicia, así como también otros cambios buscados, se llevarán a cabo dentro de un contexto político más grande en el cual las prioridades cambiarán y serán modificadas a medida que el apoyo y los recursos políticos del gobierno van y vienen.

El Apoyo para Fernández:

En lo positivo, una primera mirada al Mapa Macro-político del gobierno de Fernández (figura 2) revela un celebrado cambio de muchos protagonistas dentro de los sectores de apoyo, y una

considerable reducción de la oposición - por lo menos comparada con las circunstancias al final del gobierno de Balaguer. Aunque Fernández tiene un considerable apoyo del sector Central, la mayoría proviene de los más amorfos sectores sociales, producto de una campaña electoral exitosa; Fernández era un candidato atractivo para los ciudadanos de clase media urbana, profesionales y el sector empresarial. Sin embargo, es extremadamente difícil simplemente mantener el apoyo de los sectores sociales (véase Nota Técnica, Apéndice H), y es aún más difícil movilizar para obtener las acciones concretas que son necesarias para perseguir la nueva agenda de gobierno. Para su crédito, Fernández ha hecho uso hábil de los medios de comunicación y una enérgica agenda de discursos y reuniones ha ciertamente ayudado a sostener el apoyo de los sectores sociales; sin embargo, tales actividades son agotadoras y a menudo no totalmente productivas.

En el sector de Grupos de Presión, la mayoría del Apoyo Central para Fernández proviene de grupos específicos, los cuales representan intereses bastante limitados, incluyendo la PUCMyM y grupos empresariales tales como JAD y ANJE. Aún cuando esto está reforzado por una variedad de otros grupos en los sectores de apoyo ideológico, su apoyo es tentativo y espera decisiones concretas concernientes a prioridades y recursos. En la medida que estos grupos estén satisfechos, ellos se acercarán más, pero aquellos cuyos intereses encuentran poca satisfacción probablemente se moverán hacia la oposición. Se deberá notar también que hay demandas de parte de ambas partes de los sectores de apoyo ideológico. Con recursos adecuados, las demandas en ambos lados pueden posiblemente ser satisfechas; pero si los recursos son escasos, es probable que una parte sea mas favorecida que otra. Una vez que Fernández comience a decidir cómo él desea asignar los recursos, comenzará el movimiento hacia los sectores de oposición.

En los Sectores Externos, Fernández tiene algunos recursos significativos en la forma de apoyo sólido de donantes y de los IFIs. Mientras el equipo de consultores estaba en Santo Domingo, el gobierno firmó un nuevo préstamo de \$50 millones de dólares con el BID. Además, existe un considerable interés en apoyar el nuevo gobierno en una variedad de iniciativas que han sido estancadas, ignoradas o juzgadas políticamente inoportunas bajo previos gobiernos de Balaguer. Aunque permanecen ausentes, suponiendo que las políticas les sean favorables, deben también estar en camino mayores cantidades de inversiones extranjeras

La Oposición a Fernández

El Mapa Macro-político revela algunos serios problemas que enfrenta el gobierno de Fernández. Primero, el Congreso está completamente controlado por los partidos de oposición. Recientemente, los dos partidos principales entraron en un pacto para promover una campaña de oposición en contra de Fernández en el Congreso. Aunque Fernández entró en un acuerdo con Balaguer y los reformistas para asegurar la victoria electoral, éste se limitó a las elecciones. Algunos de los entrevistados señalaron que la oposición también tiene suficientes votos para destituir a Fernández, algo de lo que la oposición Congressional bajo Balaguer nunca disfrutó. Con sólo 13 de los 120 votos en la Cámara de Diputados y un solo voto en el Senado, la agenda de Fernández sólo puede ser realizada a través de lo que será probablemente negociaciones difíciles y costosas. Y aunque la oposición está dividida entre el PRSC y el PRD, ambos tienen considerablemente más experiencia política y están definitivamente mejor organizados para la oposición que Fernández en el manejo del gobierno.

Segundo, además de la oposición del Congreso, a Fernández le falta verdadero control sobre mecanismos claves del gobierno. El actual poder judicial es el producto de los gobiernos de Balaguer, y hasta que la nueva Suprema Corte sea nombrada y comience la tarea de reasignar nuevo personal en el poder judicial, los jueces actuales permanecerán y en una posición de obstruir las iniciativas del gobierno, como se puede ver en el reciente rechazo de dos nombramientos por la Suprema Corte al Departamento de Registro de Tierras. De igual manera la mayoría de la burocracia (con la excepción de las actuales autoridades superiores) debe sus empleos al anterior presidente Balaguer. Aunque no está claro que la oposición ha buscado movilizar la burocracia "sobrante," esto puede representar una amenaza significativa a la capacidad de implementación de políticas de Fernández.

Puede ser que Fernández tenga la autoridad de decisión para promulgar decretos, pero él aún tiene que ganarse la colaboración del Congreso si va a promulgar políticas importantes o iniciativas legislativas. Aunque los gastos pueden continuar con una "autorización para la continuación de presupuesto," sino se llega a un acuerdo con el Congreso sobre el presupuesto, no se pueden hacer cambios importantes en la estructura o asignaciones de los recursos sin el consentimiento del Congreso. En el mismo orden, para implementar nuevas políticas o acciones, se requiere la colaboración de la burocracia y las decisiones del poder judicial para facilitar en vez de obstruir las iniciativas del gobierno de Fernández.

Restricciones e Implicaciones

- **La profundidad de la fuente de talentos que Fernández puede aprovechar** para llenar posiciones en el gobierno a medida en que los funcionarios renuncian por una u otra razón. Una inquietud importante es hasta qué extremo Fernández ya ha agotado su fuente de talentos de primera clase disponibles.
- **La ausencia de una clara estrategia para atraer mayor soporte al sector de apoyo central.** Parte de esto puede ser debido a lo nóvel del gobierno, pero parte es también debido a la falta del verdadero control sobre los recursos que podrían ser utilizados para atraer apoyo. No obstante, si Fernández va a poder lograr progreso en contra del Congreso, necesitará desarrollar apoyo electoral más amplio y articulado en los sectores de Grupos de Presión.
- **La ausencia de un mandato claro.** Fernández es el ganador de la segunda ronda pero logró el segundo lugar en la primera ronda (él obtuvo el 34% de los votos, mientras que Peña Gómez recibió el 44%). La victoria en la segunda ronda fue estrecha pero se logró, según la mayoría de los observadores, a través de tratos con el PRSC. Tales tratos también limitan o elevan el costo de negociar con otros grupos (tales como el PRD).
- **El nivel de recursos disponibles** al Presidente Fernández. No está completamente claro si él podrá aumentar en mucho los impuestos o el presupuesto. Aunque los recursos de los donantes pueden proveer un margen de alivio, estos estarán acompañados de condiciones aún no definidas.

- **Las prioridades actuales del Congreso.** Al escribir este análisis, el Congreso permanecía inflexible en sus demandas e intentos de efectuar una serie de Reformas Constitucionales. Según un miembro clave, el Congreso sólo tocará otros temas después de que las reformas hayan sido promulgadas. Si es así, podrían ocurrir serias demoras en la promulgación de medidas importantes en la agenda de Fernández, algo que no está diseñado para atraer y/o aumentar su apoyo.

B. Ambiente Legal

El ambiente legal para la reforma judicial en República Dominicana está caracterizado por una compleja variedad de problemas, todos los cuales requieren de una seria atención. Dado el contexto político y la falta de una estrategia clara en favor de las reformas de justicia de parte del gobierno o de la sociedad civil, será necesario priorizar para asegurar que los temas claves no sean pasados por alto y que los esfuerzos para la reforma se concentran en aquellos temas que pueden producir los mejores resultados.

Esta sección identifica y analiza los cinco temas legales siguientes:

- **La impunidad** de los protagonistas que participan en el sistema judicial,
- Problemas importantes de la **administración de la justicia** penal incluyendo el Ministerio Público, la policía nacional y las prisiones,
- El estado de los **mecanismos alternativos para la resolución de conflictos**,
- Problemas relacionados a la existencia de **leyes y procedimientos obsoletos**.

De estas cinco áreas, las dos primeras - impunidad y justicia penal - reciben menos atención que las demás, a pesar de que éstas ocasionan algunos de los peores problemas en la administración de la justicia. Esto se explica por el hecho de que los protagonistas principales involucrados en la administración de la justicia penal - el Ministerio Público, la policía nacional y la dirección de prisiones - están bajo la autoridad del poder ejecutivo del gobierno y no pertenecen al poder judicial como tal. Sin embargo, dado que cualquier reforma importante en el funcionamiento del poder judicial requerirá de la aprobación de una legislación en el Congreso, que por el momento no parece estar muy receptivo al gobierno de Fernández, las actividades dirigidas a mejorar la forma en que la justicia penal es administrada provee una buena oportunidad para crear una estrategia en busca de un impacto en el corto o mediano plazo.

1. La impunidad de los magistrados, jueces, fiscales y abogados existe en la práctica

Los mecanismos para controlar las acciones y omisiones de las autoridades judiciales y abogados están presentes dentro de las diferentes leyes, pero son pocas veces utilizados. El deterioro del sector judicial ha alcanzado un nivel tal que los magistrados, jueces, fiscales y abogados infringen la ley regularmente sin temor de ser disciplinados, ni a ser juzgados ante una corte penal. La corrupción y la mala conducta prevalecen mientras muy pocas autoridades judiciales o abogados han sido

sancionados alguna vez. Un sistema sólido para disciplinar jueces, magistrados, fiscales y abogados por corrupción o mala conducta es, sin embargo, un elemento clave para que el sector judicial funcione bien, especialmente si los jueces son nombrados de por vida, como es ahora el caso en República Dominicana.

Los magistrados y jueces de instrucción están bajo la supervisión de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte puede investigar una supuesta mala conducta de un magistrado o de un juez y emprender sanciones disciplinarias. Las sanciones pueden tomar la forma de reprimendas por escrito, suspensión sin disfrute de sueldo y destitución de su puesto. Sin embargo, si la violación conlleva una ofensa criminal, el Ministerio Público tiene autoridad para iniciar un proceso penal en contra del funcionario en cuestión.

Solo ha habido un caso en el cual un magistrado, el Presidente del Tribunal de Tierras, fue destituido de su puesto, después que los medios de comunicación (Rumbo) lo denunciaron por actos graves de corrupción que tenía que ver con títulos de tierras. A pesar de que el caso tenía suficientes méritos para ser llevado a juicio, no se tomó ninguna acción penal en contra de este magistrado.

La falta de vigilancia sobre los jueces y magistrados se debe a la falta de liderazgo en la Suprema Corte, el *Esprit de corps* (espíritu de solidaridad) que prevalece en un sistema de justicia corrupto donde oficiales se protegen unos con otros para protegerse a sí mismos, y la debilidad de los mecanismos existentes para sancionar la mala conducta. Por ejemplo, un oficial judicial que no emite una citación para un juicio está sujeto a una multa máxima de RD\$10.00.

Los fiscales (Ministerio Público) están bajo la supervisión del Procurador General de la República. Todos los fiscales incluyendo el Procurador General, son nombrados por el Poder Ejecutivo, y por lo tanto están bajo su supervisión directa. El Ministerio Público no tiene un estatuto que regule sus funciones, organización y operaciones. Como resultado, no existen procedimientos claros para el manejo de casos por mala conducta dentro de la institución. Sanciones disciplinarias primitivas son contempladas en dos artículos de una ley de 1927 que trata sobre la organización judicial. Según esta ley los fiscales podrían estar sujetos a reprimendas por el Procurador General, destitución del puesto ordenado por un tribunal como parte de un juicio de condenación, o por decreto del Poder Ejecutivo.

El equipo no encontró evidencias de que ningún fiscal fuera sancionado o enjuiciado por supuestas violaciones a la ley o por mala conducta. El Ministerio Público es ampliamente percibido como un instrumento del Poder Ejecutivo sin independencia alguna ni interesados en representar los intereses de la sociedad. Se requiere a los abogados seguir el Código de Ética Profesional en su trabajo. En teoría, el Colegio de Abogados vigila todos los abogados en el país. El Tribunal Disciplinario del Colegio puede investigar a un abogado y hasta revocar su licencia para ejercer la profesión. Las decisiones del Tribunal Disciplinario pueden ser apeladas ante la Suprema Corte de Justicia. Solo entre 10-15 casos han llegado a la Suprema Corte para apelación en los últimos 15 años. Además, los abogados a quienes se les han revocado sus licencias simplemente continúan sus actividades regulares sin muchos problemas porque el tribunal no tiene los medios para ejecutar sus decisiones.

2. Administración de la Justicia Penal

La resolución judicial de un caso criminal involucra tres cuerpos distintos: el Ministerio Público, las cortes y la policía nacional. En teoría, las ofensas criminales tienen que ser investigadas por la policía judicial. Sin embargo, nunca se ha creado una policía judicial como un cuerpo o entidad aparte en República Dominicana. Al contrario, la autoridad para realizar las “funciones” de la policía judicial pertenece principalmente a la policía nacional y al Ministerio Público. De los dos, los fiscales del Ministerio Público tienen que ser supuestamente los investigadores principales de los casos criminales.

La ley le permite al Ministerio Público 48 horas para someter una denuncia contra una persona detenida en forma preventiva. En la práctica, las personas detenidas pueden esperar meses o hasta años antes que el Ministerio Público finalmente estudie y decida sobre los méritos de su caso. Han existido casos en los que una persona pasó más tiempo bajo detención preventiva que el tiempo que hubiera tenido que pasar una vez sentenciado a prisión.

Otro problema serio creado por la falta de un Ministerio Público que funcione de manera eficiente y apropiada es el papel predominante jugado por la policía nacional. Técnicamente, la policía es responsable por realizar arrestos y detenciones bajo los límites de la ley. Sin embargo, debido a las brechas dejadas por un Ministerio Público débil, la policía nacional ha asumido las responsabilidades fiscales que obviamente van más allá de su autoridad establecida.

La policía no solamente está llevando a cabo detenciones, sino también la mayoría de las investigaciones de supuestos crímenes. Debido a que la policía nacional no está entrenada necesariamente en el área de procedimientos de investigación, muchos casos son clasificados erróneamente como criminales cuando en realidad son solamente delitos menores. Una vez que el caso es clasificado como crimen, está sujeto a más estrictos, profundos y largos procedimientos que un delito menor. Además, aunque se puede establecer una fianza en casos de delitos menores, se requiere una orden de la Corte para los crímenes. Por lo tanto, las prisiones están atestadas con un continuo aumento en el número de sospechosos criminales, quienes podrían haber cometido un delito menor y quienes están detenidos sin fianza.

Además, las investigaciones realizadas por la policía a menudo proveen la única evidencia disponible a la corte durante el juicio, ya que los fiscales no inspeccionan la escena del crimen y no interrogan a los testigos la mayoría de las veces. Las investigaciones llevadas a cabo por la policía podrían carecer de un manejo adecuado de la evidencia, podrían no ser lo suficientemente detalladas y hasta podrían pasar por alto elementos cruciales y decisivos del caso. En otras ocasiones, la policía ha realizado arrestos indiscriminados de grupos o “redadas” donde nunca se abren expedientes de las personas arrestadas, ni mucho menos se llevan a cabo investigaciones preliminares. Estos detenidos, llamados presos especiales, y cuyo total es difícil de estimar, constituyen un grave problema porque oficialmente, no forman parte del sistema.

Las prisiones son administradas y operadas por la policía nacional, dado que no hay policía de prisiones en República Dominicana. Las prisiones no están preparadas para recibir el continuo aumento en la población de presos y proveer condiciones de vida decentes para los detenidos. Los delincuentes juveniles son mezclados con adultos y alguien condenado por robo está en el mismo

edificio que alguien sentenciado a la cárcel por asesinato o un crimen relacionado con drogas. No hay vehículos para transportar los detenidos a la corte, lo cual significa que algunos casos no pueden ser enjuiciados porque los detenidos no pueden llegar a la corte. Además, los mandatos judiciales de habeas corpus decididos a favor de los detenidos no son respetados por la policía que opera las prisiones; esto se refiere al problema de los desacatados, o personas a quienes la corte ha mandado una orden de libertad, pero siguen detenidos en la cárcel.

3. Mecanismos Alternativos para la Resolución de Conflictos

El arbitraje y la conciliación son mecanismos disponibles en República Dominicana para la resolución de conflictos comerciales fuera del sistema de las cortes. De los dos, el arbitraje parece ser el más importante, aunque haya sido utilizado solamente en una docena de casos desde que fue establecido por la Ley 50 en 1987.

La ley le dió autoridad a las Cámaras para Comercio para llevar a cabo el procedimiento de arbitraje en los conflictos comerciales entre sus miembros. Es, por tanto, un mecanismo que pertenece totalmente al sector privado y que funciona paralelo al sistema de cortes. Cada Cámara de Comercio es responsable por el establecimiento sus propios reglamentos y procedimientos administrativos de arbitraje. Hasta ahora, solo las Cámaras de Comercio de Santo Domingo y Santiago han redactado un reglamento de arbitraje, y lo han aplicado a la resolución de casos comerciales. Al presente, solamente 12 casos comerciales se han resuelto exitosamente por vía de arbitraje en la Cámara de Comercio de Santo Domingo.

El equipo revisó la ley 50 de 1987 y el reglamento promulgado por la Cámara de Comercio de Santo Domingo. Estos proveen, en términos generales, un marco adecuado de arbitraje. Dentro de sus características más positivas está el hecho de que las decisiones tomadas por los árbitros en un caso, o fallos de arbitraje, pueden ser ejecutados por la parte ganadora sin requerir una orden de ejecución de la corte.³

Típicamente, los países con una tradición de ley civil requieren que los fallos de arbitraje sean reconocidos por la corte antes de que puedan ser ejecutados contra la parte perdedora. Además, las cortes en algunos países están permitidas de revisar la decisión de arbitraje antes de ordenar la ejecución del fallo, creando demoras e incertidumbre en el procedimiento y por lo tanto frustrando el propósito principal por el cual se supone el arbitraje fue utilizado. En República Dominicana, estos inconvenientes potenciales son técnicamente resueltos por la ley que hace que los fallos de arbitraje sean ejecutables sin ninguna orden de la corte.

Otro aspecto positivo de los reglamentos de la Cámara de Comercio de Santo Domingo es que los procedimientos de arbitraje son bastante flexibles y hechos para eliminar pasos que consumen tiempo innecesario que existen actualmente en el procedimiento judicial. Se requiere a los árbitros honrar los principios de tratar ambas partes de un juicio con igualdad y derecho al proceso; fuera de eso, tienen libertad de crear sus propias reglas de procedimiento.

En la mayoría de los países latinoamericanos, las partes de un contrato solo pueden renunciar una cláusula de arbitraje mediante un acuerdo mutuo. Por lo tanto, las cortes no tienen jurisdicción en las disputas presentadas por una sola parte cuando existe una provisión válida de arbitraje en el contrato.

A pesar de estas ventajas, el arbitraje existente en República Dominicana presenta dos inconvenientes que en parte explican porque los empresarios lo han utilizado poco. Primero, han habido algunas interrogantes acerca de la validez y el efecto obligatorio de una cláusula de arbitraje incorporada en los contratos comerciales. Algunos abogados argumentan que aunque ambas partes firmen un contrato que contiene una provisión donde cualquier conflicto en el futuro sería sometido a un arbitraje, cuando el conflicto realmente surge, nada previene legalmente a una de las partes de iniciar una acción en la corte. Esto, dicen ellos, es debido a que ningún acuerdo entre las partes podría jamás eliminar el recurso que cada ciudadano tiene para que su reclamo sea escuchado en una corte oficial o estatal.

El segundo inconveniente principal de arbitraje se refiere al efecto obligatorio del fallo de arbitraje. Aunque los fallos de arbitraje son auto-ejecutados, es decir que no requieren una orden de la corte para que se cumplan, algunos argumentos no constituyen una resolución final del caso. De hecho, con este modo de pensar, aún cuando un procedimiento de arbitraje haya comenzado o después que el fallo de arbitraje haya sido concedido, cualquier parte tiene derecho a llevar el mismo reclamo a la corte. Otra vez, el raciocinio de esta interpretación es que ningún acuerdo entre las partes puede modificar un derecho básico de cada ciudadano de tener el recurso del sistema judicial.

Otros problemas tratan sobre la administración misma de los procedimientos de arbitraje por la Cámara de Comercio. El arbitraje es manejado en la Cámara de Comercio de Santo Domingo por un Consejo de Conciliación y Arbitraje (CCA) compuesto de miembros designados por la Junta Directiva de la Cámara. Además, hay un Bufete Directivo del Consejo de Conciliación y Arbitraje y un Secretario del Bufete. Ni el CCA ni el Bufete son organismos permanentes. De los dos, el Bufete tiene una función más operativa, actuando como una especie de junta directiva encargada de investigar aquellos casos sometidos a la Cámara para arbitraje para determinar si el arbitraje está legalmente disponible como está estipulado en el contrato acordado por las partes. El Bufete también es responsable de la selección final de los árbitros.

La Secretaria del Bufete es la encargada del Departamento Legal de la Cámara y es la única miembro fijo del personal de la Cámara que trabaja en el arbitraje. Sin embargo, debido a que tiene muchas otras responsabilidades dentro de la Cámara, la Secretaria actual solo puede dedicar menos de una tercera parte de su tiempo a las actividades relacionadas al arbitraje. Ella, no obstante, es responsable de todos los procedimientos administrativos y convenios relacionados con cada caso, incluyendo la obtención de evidencia documental y asegurar que la información sea correctamente puesta a la disposición de los árbitros y de las partes. El apoyo administrativo de la Cámara está claramente bastante limitado y podría convertirse en una restricción importante con el uso más amplio del arbitraje para la solución de conflictos comerciales.

4. La falta de recursos para operar un sistema judicial eficiente y la falta de experiencia para administrarlos.

Las limitaciones presupuestarias a que ha estado sujeto el sector judicial tradicionalmente en República Dominicana están asfixiando la institución y frustrarán cualquier intento de agilizar los procedimientos legales y refrenar la corrupción.

Los jueces y personal de la corte necesitan sueldos adecuados para eliminar la necesidad de recurrir a otras actividades o a la corrupción para sostenerse. Los jueces y magistrados no tienen un sistema de beneficios mínimos: ningún seguro social, ningún seguro médico, ningún fondo de jubilación. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991, que se está implementado "gradualmente" en el sector público, específicamente excluye a jueces y magistrados. Ocasionalmente la Suprema Corte ha concedido ciertos beneficios a los jueces (seguros médicos), pero de ninguna manera puede ser considerado un sistema adecuado de beneficios sociales.

Las cortes necesitan tener suministros y equipos básicos para poder funcionar. Actualmente, los abogados tienen que proveer el papel cuando se va a dictar una sentencia. Las cortes penales no pueden mantener la integridad de las investigaciones criminales porque no hay suficientes archivos, y las evidencias recogidas para la mayoría de los casos está limitada a evidencia documental porque los jueces de instrucción no tienen medios de transporte para ir a la escena del crimen.

Es crítico que el Poder Judicial sea financiado completamente a través de una mayor apropiación que la asignada por el gobierno actualmente. Con la enmienda constitucional de 1994, se concedió al Poder Judicial independencia administrativa y autonomía presupuestaria. Sin embargo, para poder ser completamente operacional, la provisión constitucional requiere de la aprobación de una legislación implementadora.

En 1995, la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP) preparó el texto de un proyecto de ley regulando la administración del presupuesto del Poder Judicial. Asignó el 6% del presupuesto nacional al Poder Judicial (actualmente recibe entre 0.7% - 0.9%, sujeto al capricho del Poder Ejecutivo). Sin embargo, la Suprema Corte aún no ha sometido el proyecto de ley al Congreso, aunque tiene autoridad constitucional para hacerlo.

Es igualmente crítico que el presupuesto del Poder Judicial sea administrado adecuadamente. Esta es un área donde el Poder Judicial tiene poca experiencia relevante. Un mayor esfuerzo será requerido para asegurar que el Poder Judicial sea capaz de desarrollar planes que establezcan prioridades y líneas de acción para que los fondos vayan donde son más necesarios.

5. Las leyes obsoletas y procedimientos voluminosos que retardan la resolución de conflictos y se prestan a la corrupción

El sistema legal dominicano copió la ley francesa del siglo 19. Los procesos de la corte fueron realizados en francés hasta que las leyes fueron traducidas al español en 1880. La traducción no adaptó las leyes francesas al texto dominicano, y, como resultado, permanecen los desacuerdos entre la letra de la ley y su aplicación.

El sistema legal dominicano no ha evolucionado de una forma internamente consistente, ni se ni se ha mantenido al día con la modernización de las leyes francesas. Como consecuencia, está repleto de provisiones obsoletas e inaplicables, procedimientos voluminosos y mecanismos inflexibles que no facilitan la renovación interna. Un buen ejemplo de estos problemas es el proceso penal. Desde el momento en que una persona es detenida por un supuesto crimen hasta que es juzgada, el proceso pasa por cuatro etapas diferentes: (1) detención e investigación preliminar, (ii) acusación, (iii) investigación y (iv) juicio.

Las detenciones son generalmente manejadas por la policía. La policía abrirá el caso con una investigación preliminar la cual es luego enviada al procurador. El procurador decide si le da seguimiento al caso en la justicia o cerrarlo y poner en libertad al detenido. Si la evidencia es lo suficientemente convincente, el procurador transmite el expediente al juez de instrucción quien está encargado de completar la investigación. Este juez podría determinar también si pone en libertad al detenido por falta de evidencia o envía el caso al tribunal apropiado para ser juzgado.

Cada una de las cuatro etapas del proceso descritas anteriormente exige la participación de una autoridad diferente. La primera autoridad es la policía nacional, que está bajo la supervisión del Procurador General de la República cuando actúa como policía judicial, como en el caso explicado arriba, pero que sobre todo es parte de las Fuerzas Armadas. Después, viene el procurador, quien pertenece al Ministerio Público bajo la supervisión del Procurador General. Después del fiscal viene el juez de instrucción, quien forma parte del poder judicial, encabezado por la Suprema Corte. Finalmente, el caso alcanza al juez del juicio o el tribunal, diferente del juez de instrucción, quien es también parte del poder judicial.

Mientras más etapas e individuos hay involucrados en el proceso judicial, existen más oportunidades para sobornos y corrupción. El proceso descrito arriba ilustra esto. En la actualidad, el pago de honorarios “extra-judiciales” es una práctica ampliamente generalizada y bien conocida para mover un caso de una etapa a la siguiente. Los juicios son “comprados” no solamente para obtener un fallo favorable, sino frecuentemente solo para obtener un fallo. El hecho de que los procedimientos sean complicados y tediosos afecta negativamente la resolución oportuna de los casos. En los procedimientos penales, por ejemplo, un juez de instrucción podría tomar la decisión de poner en libertad a un detenido por falta de evidencia. Sin embargo, esta decisión está sujeta a apelación por el fiscal, quien hace la acusación en primer lugar. Como consecuencia de la apelación, el detenido no puede ser dejado en libertad hasta que una corte superior resuelva el asunto. Considerando lo lentas que pueden ser las cortes, puede tomar años antes de que tal apelación sea decidida.

El derecho del procurador a apelar una decisión está basado en el principio de que, como representantes de la sociedad, los procuradores deben tener la oportunidad de cuestionar cualquier decisión tomada por el juez de instrucción que podría afectar a la sociedad en general. Este sistema, que bajo la ley de Estados Unidos podría ser considerado como *double jeopardy* (enjuiciando a una persona dos veces por el mismo motivo), complica y retarda el proceso sin añadir ningún valor significativo a la resolución del caso.

Si el juez de instrucción responsable por completar la investigación, determina que el detenido debe ser puesto en libertad y el caso debe ser cerrado, es de suponer que lo hace porque la evidencia preliminar sobre la cual el procurador originalmente basó su decisión para acusar al sospechoso no era suficiente para llevar el caso a juicio y no se encontró más evidencia sólida durante la fase de investigación. Sin embargo, el hecho de que bajo la ley las decisiones del procurador y del juez de instrucción están basadas en su “íntima convicción” sobre los méritos del caso, y no sobre el peso legal de la evidencia recogida, causa diferencias de opinión entre los jueces de instrucción y los procuradores que culminan en apelaciones interminables que solo terminan demorando la resolución del caso.

IV. EL SECTOR JUDICIAL

A. Elementos de Apoyo y Oposición a la Reforma

Durante el transcurso del proceso de investigación de campo de este estudio, estuvo bastante claro que existe una obvia necesidad y demanda para la reforma del sector judicial en República Dominicana. Hay un gran número de personas involucradas que son afectadas por el estado actual del sistema, y un gran número de protagonistas quienes de una forma u otra están activamente intentando resolver el problema.

Hay una obvia necesidad de reformas en el sistema judicial: se estima que aproximadamente el 87% de los prisioneros actualmente detenidos en el sistema de prisiones están bajo detención preventiva; la Suprema Corte no ha publicado sus decisiones en casi cinco años; el sistema de las cortes tiene asignado menos del uno por ciento del presupuesto nacional, pero en realidad recibe solo el 60% de lo autorizado; los atrasos son tan serios en algunas cortes que menos de una tercera parte de los casos sometidos durante el año son realmente procesados; hay un aumento en las quejas acerca del asombroso número de abogados que entran en la profesión y la calidad de educación recibida; se tiene una pobre opinión de las asociaciones de derecho y su número está disminuyendo; y se considera el sistema en sí extremadamente corrupto, donde prevalece un comportamiento ilícito en todos los sectores.

Los protagonistas de alto nivel en el sistema judicial fueron sumamente receptivos al equipo de consultores, y criticaron firmemente el estado del sistema. A continuación, un breve ejemplo de las declaraciones expresando preocupación y alarma acerca del estado de la justicia: “Aquí, no hay nada”; “El sistema de justicia es un desastre”; “Mejor un centímetro de juez que un metro de derecho”; “El Poder Judicial es un poder delictual”; “El sistema se ha vuelto un embudo”; “La justicia es lenta, mala y cara”; “El sistema de justicia tiene 200 años de atraso”; “La mayoría de los abogados son venales”; “Aquí el sinvergüenza y ladrón es una persona honorable, y la persona honorable es un pendejo”; “La corrupción es una institución”; “El sistema de justicia es la institución más corrompida de la vida dominicana”.

Como se puede deducir, existe una verdadera preocupación, y una verdadera demanda. Sin embargo, lo que no está suficientemente claro es ¿que tan bien articulada y movilizada está esa demanda? y ¿cuán importantes son la necesidad y la demanda para la reforma del sistema judicial para los varios grupos afectados cuando se mide contra otras prioridades? Sustituir el sistema actual por algo más eficiente requerirá del compromiso y los recursos de los que están involucrados, en una cantidad por lo menos igual o mayor que la que poseen aquellos que se benefician del sistema tal como está actualmente estructurado. El análisis de las partes involucradas (véase las Tablas de las Partes Involucradas en el Sector Judicial, Apéndice A), y los ejercicios de mapeo político del sector judicial emprendida por el equipo están diseñados para ayudar a revelar el apoyo y la oposición a la reforma, así como para analizar las capacidades de los diferentes grupos para contribuir a la reforma del sistema o a su mantenimiento.

Un breve repaso de las Tablas de las Partes Involucradas en el Sector Judicial, así como el Mapa Político, revela un número de grupos muy significativos en favor de la reforma. Sin embargo, también revelan un considerable número de protagonistas que se benefician de la situación actual.

B. Apoyo y Oposición a la Reforma Judicial bajo Balaguer⁴

Apoyo del Sector Social: Aunque muchas de las personas entrevistadas que favorecen la reforma afirman que el apoyo está bastante generalizado en todos los sectores de la sociedad, no está claro cuán fácil sería movilizar ese apoyo. El Mapa Micro-político del Sector Judicial (Figura 3) muestra que entre los sectores sociales había un apoyo a la reforma (definidos bajo Balaguer como los sectores de oposición) de parte de obreros y campesinos, así como de pequeños granjeros negativamente afectados por el estado altamente corrompido de los tribunales de tierra. Sin embargo, tales grupos son bastante amorfos: aún cuando estaban movilizados durante el proceso electoral en favor de un candidato u otro (y tal vez en favor o en contra de temas particulares), no estaba claro para el equipo de consultores si la reforma judicial era en realidad percibida por tales sectores como algo tan decisivo como para significar una diferencia sobre por quien votaban. El sector empresarial (incluyendo aquellos no representados por asociaciones empresariales) se beneficia y se perjudica bajo el sistema actual, pero al mismo tiempo éstos son afectados por una cantidad de otros asuntos también. Es, por tanto, poco probable que sus votos en las elecciones fueran afectados realmente por su percepción del sistema judicial.

El Sector de los Partidos Políticos: Existía apoyo entre los partidos políticos hacia la reforma del sector judicial. Sin embargo, la verdadera profundidad de dicho apoyo sigue siendo difícil de asesorar. Las declaraciones oficiales de los partidos políticos tal y como fueron expresadas en sus plataformas electorales, situaron la reforma judicial como una "prioridad" (véase el Cuadro Comparativo de las prioridades de los principales candidatos presidenciales y la Agenda Empresarial de CONEP). Sin embargo, era menos claro si los partidos en realidad vieron sus prioridades de la misma manera que el CONEP. Además, hay diferencias importantes en la manera que cada partido se emprendió la reforma – el partido oficial (PRSC) tenía una postura de mucho menos compromiso que el PLD y el PRD. El partido que más se acercaba a la agenda de la reforma de CONEP era el PRD, pero eso podría ser un reflejo del hecho de que la agenda de CONEP fue preparada específicamente por FINJUS y porque el director de FINJUS, Milton Ray Guevara, es un dirigente y activista dentro del PRD.

Entre las delegaciones de los partidos políticos en el Congreso ha existido un interés en la reforma del sistema judicial – por lo menos como lo demuestra el hecho de que se han sometido varios proyectos de ley al Congreso para su consideración. El más importante de éstos proyectos fue la propuesta para la conformación del Congreso Nacional de Magistratura (CNM), establecido por las reformas constitucionales de 1994. Sin embargo, mientras todos los partidos proclamaban interés en hacer avanzar la propuesta para que el CNM fuera operacional, en dos años el Senado no había llegado a ningún acuerdo en cuanto a cuales personas deben ocupar el puesto reservado para el miembro del partido de oposición del Senado. El PRD insistió en la candidatura de Milagros Ortiz Bosch, pero el PRSC rehusó, resultando en un estancamiento. Cuando el PRSC renunció a su posición, el PRD decidió que sería mejor esperar hasta que pasaran las elecciones para renovar esfuerzos en la conformación de CNM.

Ya que el análisis del período balaguerista fue llevado a cabo en abril, se mantendrá el tiempo presente del verbo con referencia al Mapa Micro-político del Sector Judicial de abril de 1996.

Dado que el Senado no cambiará con las elecciones presidenciales, la capacidad para negociar los temas de la reforma se hace fundamental, y será una prueba de las verdaderas prioridades del próximo gobierno. Si el partido de gobierno es el PRD o el PLD (ambos ven a la reforma como una "alta" prioridad) es probable que se deban hacer concesiones serias para obtener la cooperación de la delegación del PRSC en el Senado. Si otras áreas de la política se hacen las más cruciales, entonces la concesión sería podría ser la reforma judicial.

El Sector de los Grupos de Presión: Es en el sector de grupos de presión dónde uno encuentra el apoyo más directo y mejor articulado para la reforma del sector judicial – pero también es aquí dónde uno encuentra los intereses creados más fuertes para mantener la situación actual . Aunque la cantidad de grupos que apoya la reforma judicial de una manera u otra excede en número a aquellos con aparente interés en mantener el sistema actual, estos últimos están mejor movilizados, tienen mejores recursos y, tal vez más importante, son algunos de los protagonistas principales del sistema judicial. Los grupos que apoyan el cambio tienen, en su mayoría, otros intereses y podrían o no estar profunda o directamente involucrados en el sistema, y de este modo no tienen fuertes incentivos o motivación para hacer cambios.

Dentro del sector de Apoyo Central se encuentran los protagonistas más poderosos en el sector judicial – los jueces de los diferentes niveles de las cortes, los Procuradores de la corte, Procuradores fiscales, los empleados del sistema judicial, y la Policía Nacional. Aún cuando se reportó que muchos individuos dentro del sistema judicial están en favor de la reforma (se mencionó de manera prominente al Procurador General de la República), la opinión de todos los que respondieron en el estudio es que la mayoría no lo está. Aunque estos grupos son, ciertamente, vulnerables en la medida en que la demanda para la reforma aumente y en el caso de una reforma completa serán los que más tengan que perder (dado que muchos, si no la mayoría, probablemente perderán sus empleos, aquellos que no lo pierdan, se beneficiarán de mejores sueldos, condiciones y beneficios). Sin embargo, tienen también poderosos recursos disponibles para impedir acciones hacia la reforma. En este momento, estos grupos tienen posesión de la estructura y son el sistema mismo, y de acuerdo con todos los que respondieron al estudio, ese sistema (no importa cuán insuficiente y corrupto sea), está altamente institucionalizado. En este momento, la resistencia al cambio dentro de estos grupos centrales es muy fuerte. Aquellos grupos más involucrados en las prácticas de corrupción tienen corresponsales quienes se han beneficiado de decisiones favorables producto de esas prácticas corruptas – corresponsales quienes definitivamente no quieren ser identificados , y quienes apoyarán la resistencia al cambio.

Las asociaciones profesionales de abogados también refuerzan el apoyo del sistema (oposición a la reforma). La Asociación Dominicana de Abogados (ADOMA) y el Colegio de Abogados son en parte partidarios de la reforma, pero parecen apoyar la situación actual en primer lugar. Aunque estas asociaciones actúan supuestamente como vigilantes de la profesión legal (y de hecho lo hacen en otros países), éstas han sido pasivas respecto a la necesidad de la reforma. Han habido intentos recientes para activar el comité disciplinario del Colegio pero los esfuerzos han tenido poco o ningún impacto.

Algunas de las asociaciones seccionales del Colegio, por otra parte, han sido activos partidarios en la búsqueda de la reforma de su profesión. Las asociaciones seccionales de Santo Domingo y Santiago han sido líderes, particularmente en su apoyo a la reforma del sistema de justicia y de la

profesión legal. No se podría decir lo mismo acerca de ADOMA. Prácticamente todas las personas que respondieron opinaron que ADOMA está completamente desacreditada; y cuando se les preguntó si ADOMA pudiera ser reestablecida o rehabilitada, la mayoría manifestó ecepticismo. Ya que ADOMA es la más antigua y grande de las asociaciones, su falta de interés hacia los cambios o reforma del sistema representa un desafío a los movimientos potenciales de la reforma.

Es interesante notar que, aunque todas aquellas personas que respondieron a la entrevista reconocen el triste estado de las asociaciones de la profesión legal, casi ninguna parecía pensar que uno podría, o ni siquiera debería, comenzar el proceso de reforma allí. Y prácticamente ninguno de ellos pensaba que debía invertir sus propios esfuerzos ahí.

La oposición al sistema actual, o sea, los grupos en favor de la reforma, fueron bastante numerosos. Sin embargo, había diferencias en la manera que la necesidad de reforma es percibida. Parte del interés en la reforma estaba dirigido específicamente a la necesidad de cambios en el código y el procedimiento civil y a aquellos negativamente afectados por el sistema actual ya que aumenta el costo del proceso – y provoca una falta de confianza en los contratos y en las soluciones eficientes y equitativas de los conflictos contractuales. Se pueden encontrar varios de tales grupos en los sectores de oposición a la derecha del Mapa del Sector Judicial (Figura 3). Estos incluyen a las asociaciones empresariales tales como CONEP, JAD, AIRD, la Asociación de Industriales de Herrera, y ANJE. Todas se expresaron públicamente en favor de la reforma de una forma u otra. CONEP, JAD y ANJE han sido las organizaciones de más visibilidad y participativas. El Presidente de CONEP, José Manuel Paliza, ha sido la persona que más abiertamente se ha expresado y hasta ofreció implementar un modelo de reforma administrativa en una de las cortes. CONEP también incluyó la reforma judicial como una de sus prioridades en su “Agenda Empresarial.” Sin embargo, el grupo ha estado limitado en su actitud de combate por el hecho de que es una organización paraguas de asociaciones y está obligado a respetar los intereses de esos grupos. Al mismo tiempo, aunque representa varias organizaciones poderosas, CONEP en sí tiene relativamente pocos recursos económicos para financiar estudios, campañas de publicidad, o cabildeos. CONEP ha logrado cierto éxito significativo en atraer el apoyo de los donantes para tales actividades, pero las donaciones están vinculadas a intereses específicos de los donantes.

ANJE, que realizó un exitoso seminario sobre la reforma judicial (170 participantes) en abril, no tiene las mismas limitaciones de CONEP, dado que su membresía es individual en vez de institucional. Sin embargo, está constituida por gerentes y empresarios jóvenes, y carece tanto del prestigio como del “poder de convocatoria” de CONEP y su Presidente. JAD, una de las asociaciones seccionales más poderosas del país, ha asumido un interés específico en la tenencia y titulación de tierras y, a través de donaciones, auspicia un programa de titulación. Aún cuando es una asociación grande y poderosa, también representa intereses estrechamente asociados con el actual gobierno. Pero también se argumenta que debido a problemas en los tribunales de tierra, el interés de JAD en la reforma también se ha incrementado. El presidente del AIRD se ha expresado públicamente sobre una cantidad de asuntos relacionados con la reforma, incluyendo la reforma judicial, pero sus acciones han estado limitadas por el hecho de que muchos de los miembros del AIRD se benefician de la existencia de incentivos favorables al sector industrial. Algunos entrevistados argumentaron que sus opiniones, aunque son toleradas por la organización, no son compartidas por muchos de los miembros. Mientras otros grupos de la derecha sí manifiestan su

oposición al sistema actual, sus recursos para una oposición más vocal y decisiva parecen estar limitados por la naturaleza de sus membresías.

Comparado con los grupos de derecha, muchos, si no la mayoría, de aquellos en la izquierda se oponen por lo que ven como graves abusos en los procedimientos penales, el proceso, y las prisiones. Entre estos están el Grupo de Acción por la Democracia (GAD), los grupos de derechos humanos, la Conferencia Episcopal y las parroquias, FINJUS, y en gran medida las universidades también. Mientras la mayoría de éstos se oponen intensamente al sistema actual, difieren significativamente en cuanto a los respectivos niveles de recursos, su forma de operar, y sus agendas de prioridades. Aunque existen numerosos grupos, hasta ahora, estas diferencias han causado que el movimiento luzca bastante fragmentado.

Las universidades ven el problema de cambio como algo a largo plazo, uno que se puede lograr a través del mejoramiento del curriculum, criterios mejores estandarizados para otorgar títulos de derecho, y modernizar las aptitudes de los abogados activos a través de la educación continuada. Los grupos de derechos humanos enfocan sobre los problemas de los detenidos y la necesidad de revisión al código penal para reducir y eliminar las detenciones preventivas, y los juicios sin una defensa legal adecuada. Grupos tales como el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) se concentran en la reforma en lo que se refiere a las mujeres. Por ejemplo, han estado intensamente involucrados en la reforma de ciertos elementos del código legal que discriminan en contra de las mujeres. Los sindicatos, aún cuando están en la izquierda con otros grupos, están más particularmente interesados en los códigos laborales y los tribunales laborales. Otros grupos, tales como el Movimiento de Jueces Cibaños y el Colegio de Abogados de Santiago, están más interesados en las reformas administrativas de las cortes. GAD, aún cuando está bien informado sobre el problema del sector judicial, tiene numerosas prioridades. De hecho, la reforma judicial lucía enterrada en la lista de otras reformas perseguidas que el grupo publicó el 23 de marzo del año en curso.

Los niveles de recursos para movilizar demandas entre estos grupos varían, pero por lo general son bastante bajos. Grupos tales como GAD, CIPAF, algunos grupos de derechos humanos, que tienen acceso a los donantes internacionales, tienen una ventaja sobre los otros, pero ninguno alcanza el nivel de recursos económicos que se supone está disponible a los grupos en el lado derecho del mapa. Asimismo, la mayoría de estos grupos también carece del status, prestigio, y acceso característicos de muchos de los que están en la derecha. En el caso de la UASD, los problemas económicos, el deterioro de su prestigio, y la creciente competencia con universidades privadas han debilitado considerablemente su capacidad de tomar acción.

FINJUS es el único grupo que tiene como su prioridad principal la reforma judicial, y que tiene múltiples maneras de enfrentar el problema. Comparado con otros grupos, FINJUS fue creado como una institución dedicada a la búsqueda de la reforma judicial, y mantiene la opinión de que se necesita seguir un camino idealista, en vez de estar motivado por intereses específicos, para proveer la cura requerida. Sin embargo, FINJUS, aunque determinado y bendecido con un Director Ejecutivo, Milton Ray Guevara, quien está completa y activamente identificado con la necesidad de la reforma, es bastante pequeño y tiene relativamente pocos recursos. Debido a que FINJUS es extremadamente identificado con Guevara, y que él es identificado con el PRD, algunos entrevistados en este estudio expresaron que FINJUS se ha "politizado," y ha perdido algo de su

potencial efectividad. Sin embargo, algunas de estas mismas personas también argumentaron que esta desventaja desaparecería después de las elecciones. En el mapa, FINJUS aparece en letra oscura, principalmente para ilustrar sus características únicas dentro del sector, y no para significar su influencia política. En este momento, los recursos principales de FINJUS son el nivel de información que posee sobre el sector y sus ideas para mejorar el sistema actual, así como el status que ha logrado a través de los esfuerzos de Guevara. Aunque su Junta Directiva es muy distinguida, el recurso potencial que representa está desaprovechado en gran parte.

C. El Ambiente Político para la Reforma del Sector Judicial bajo Fernández:

Desde la elección del Presidente Leonel Fernández, el contexto para la reforma del sector judicial ha cambiado dramáticamente. Bajo Balaguer, los principales ambientes y mecanismos para la toma de decisiones sobre la reforma del sector judicial estaban totalmente bajo el control de protagonistas que apoyaban el status quo opuesto a la reforma judicial. Y aún cuando había un considerable número de grupos apoyando el cambio, estos estaban fuera de los ámbitos donde se tomaban las decisiones, fragmentados, y generalmente con agendas diferentes sobre los temas y prioridades. Los grupos dentro de los sectores críticos de apoyo central eran indiferentes a los temas de la reforma judicial, o estaban totalmente en contra. Si uno compara el mapa político del Sector Judicial de abril de 1996 con el actual, una primera mirada revela un ambiente enormemente favorable a la reforma. No obstante, y a pesar de considerables progresos y verdaderas oportunidades para el cambio, el ambiente político aún presenta numerosas amenazas y restricciones.

Apoyo para la Reforma Judicial:

La reforma judicial encuentra su principal apoyo en los Sectores Externos y entre los Grupos de Presión. En su mayor parte, y aunque destacada en la mayoría de las plataformas electorales de los partidos, la reforma judicial no era un asunto electoral principal (p.ej., no era de gran prioridad para los votantes) – y por ende no captó la atención de grupos dentro del área de los Sectores Sociales. Hasta entre los empresarios, quienes han sentido y han asumido los crecientes costos de un sistema judicial ineficiente e inefectivo, no está claro si los temas de la reforma judicial influenciaron sus votos.

Entre los Grupos de Presión, han habido grandes cambios en los sectores de apoyo, comparado con el escenario en abril. Primero, ahora los mecanismos gubernamentales tales como el Procurador General y el Procurador Fiscal son partidarios importantes de la reforma judicial, particularmente en el área del Ministerio Público. Tres grupos más aparecen en el área de Apoyo Central, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia, y el Equipo Técnico que presta apoyo a la Comisión. Estos grupos son nuevos y, al menos al momento de la última visita del equipo, todavía no se habían establecido como poderosos grupos de toma de decisión o protagonistas influyentes en el proceso de reforma. Todos están aún en el proceso de formación y se sabe o se sabrá relativamente poco acerca de ellos en esta etapa. La Comisión podría llegar a ser un subcomité de la Comisión de Modernización y, por lo tanto, perder parte de su “prominencia” actual. Pero no se sabe cuánto todavía. El papel de la CNM está limitado a la selección de jueces para la Suprema Corte, pero sus acciones para cumplir con ese papel podrían establecer el tono para el resto del proceso de reforma. Aún cuando muchos observadores argumentan que la composición actual de la CNM es altamente política, y que, por lo tanto, la

composición de la nueva Suprema Corte será altamente política, todavía falta por ver cómo desempeñará su papel.

Es interesante ver que no hay actores de los Grupos de Presión en la sociedad civil dentro del sector de Apoyo Central. En cambio, casi todos los protagonistas de la sociedad civil se encuentran en el Apoyo Ideológico o en las áreas que lindan con la Oposición Legal, un área que por definición no es determinante en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, la mayoría de los protagonistas interesados en la reforma judiciales están estimulados por y son partidarios de las acciones iniciales tomadas por el gobierno de Fernández. Es difícil saber si el gobierno está excluyendo la sociedad civil de un papel prominente, o si simplemente no ha tenido tiempo para incorporar la sociedad civil a sus procesos de toma de decisiones – existe evidencia que apoya ambos argumentos. Desde un principio hubo cierta tensión entre el encargado de FINJUS (el protagonista más importante de la reforma judicial para la sociedad civil), Milton Ray Guevara, y el nuevo Secretario del Estado encargado del Equipo Técnico, Franklin Almeyda, la cual proviene mayormente de sus roles en partidos contrarios durante la campaña electoral. Otro indicio podría ser la creación de la Comisión Nacional para la Reforma y Modernización de la Justicia, que es de alto nivel y está compuesto por los sectores privado y público. La creación de tal Comisión para encabezar el proceso de la reforma judicial fue una de las ideas claves de un informe desarrollado por FINJUS/BID sobre el estado del sector judicial. Si ésta fue una acción intencionada para acaparar la idea o no, Almeyda ha seguido adelante con la creación de la Comisión sin, aparentemente, la participación institucional de FINJUS.

Al mismo tiempo, otros grupos, particularmente de la derecha, aún no han dado su inequívoco apoyo a la Comisión. Sin embargo, todavía no está claro si esto se debe a escepticismo, o simplemente que el gobierno aún no ha definido una clara posición o estrategia. Aunque hay numerosos grupos en el área de apoyo ideológico, existen pocas conexiones entre ellos. Aún si los intereses de estos grupos coinciden, tal como el interés común en la reforma del sistema de justicia penal por parte de CEDAIL, CDDH, o Acción Jurídica, o intereses comunes en los procesos comerciales o civiles entre ANA, AAE, CONEP, ANJE, y la Cámara de Comercio, raramente hay coaliciones o vinculación activa entre estos grupos.

Una gran oportunidad para las personas o grupos que proponen la reforma judicial es la presencia de numerosos protagonistas externos en los sectores de Apoyo. El BID, la USAID, la Comunidad Europea, y el PDNU están todos interesados en apoyar uno u otro elemento de la reforma judicial en República Dominicana. Los recursos que pueden ser provistos por estos protagonistas podrían ayudar al gobierno de Fernández a establecer una firme base en la reforma judicial. Es también probable que los recursos provistos por estas instituciones serán críticos, no solamente en la definición del papel e influencia de la Comisión y el Equipo Técnico, sino también en asegurar que algunos cambios propuestos pueden ser implementados rápidamente (programa de “cortes modelo,” programa para otorgar títulos de tierra, mejores recursos para el Ministerio Público, y otros). Aún cuando se pueden obtener algunos recursos de parte de los protagonistas externos con cierta rapidez, los proyectos mas importantes todavía están en la etapa de identificación. Por lo tanto, no se debe esperar desembolsos importantes de los donantes o prestatarios más grandes por lo menos hasta dentro de los próximos 6 a 12 meses como mínimo.

Oposición a la Reforma Judicial:

Dentro del Congreso parece existir una oposición significativa, pero no dirigida específicamente a la reforma judicial en sí. Representantes claves del Congreso argumentaron que su prioridad principal es la aprobación de las reformas constitucionales - y esas reformas toman precedencia sobre las propuestas y proyectos de ley ya sometidos. Existe, sin embargo, una oposición hacia algunos de los elementos de los proyectos ya bajo consideración (p.ej., el reglamento interno para el Consejo Nacional de la Magistratura), y presión para mantener el papel del Senado en la selección de jueces (el cual había sido eliminado en las Reformas Constitucionales de 1994). Aunque los comités judiciales en ambas cámaras parecen apoyar las iniciativas de reforma judicial pendientes, no se puede determinar con exactitud si estarán en contra una vez que las medidas hayan llegado al debate - debido simplemente a la política de oposición general al gobierno actual dentro del Congreso.

Hay varias organizaciones que están entre el apoyo ideológico y la oposición legal a la izquierda y derecha del Mapa Micro-político (Figura 4). La Suprema Corte no está precisamente en oposición, pero continúa representando las fuerzas existentes dentro del anterior régimen anterior de Balaguer, y seguirá igual hasta que el CNM nombre los nuevos Magistrados. Su fracaso para disciplinar los jueces corruptos y su aparente desinterés en hacer las cortes más eficientes, sin embargo, continúan presentando serios obstáculos a los esfuerzos de reforma. La Corte impidió recientemente el nombramiento de dos candidatos hecho por Fernández a la oficina de registro de tierras, pero más allá de tales acciones, es poco probable que podrá movilizarse activamente en oposición al movimiento de reforma.

Los empleados de las cortes representan otras fuentes potenciales de oposición. Muchos observadores argumentan que estos empleados son elementos claves en el proceso de corrupción, y muchas veces sirven como canales a través de los cuales se hacen llegar sobornos a los jueces o fiscales. Estos empleados también se han acostumbrado, en muchas circunstancias, a cobrar por servicios normales que son provistos de forma gratuita por la corte o para despachar casos. Aunque parece dudoso que los empleados judiciales puedan movilizarse o que se movilizarán para oponerse a la reforma, se pueden tomar acciones a un nivel individual y en áreas que impedirían el proceso de reforma y que tenderían a perpetuar las actuales prácticas de corrupción.

También, se debe señalar que existen y siempre existirán abogados y otros quienes socavarán las medidas tomadas para la reforma, siempre que tales prácticas sirvan a sus intereses y que no haya disciplinas reales o sanciones ejecutadas en contra de tal comportamiento. Aunque es difícil ubicar en el Mapa Micro-político, esta especie de oposición "clandestina" a la reforma, sería tal vez lo más difícil vencer. La Asociación Dominicana de Abogados y el Colegio de Abogados actualmente hacen muy poco para disciplinar y sancionar a los abogados por prácticas corruptas y poco éticas. Aunque estos grupos no se oponen activamente a la reforma judicial, su falta de interés en disciplinar a los abogados corruptos no ayuda a éstos esfuerzos.

Al lado izquierdo del Mapa Micro-político, hay varios grupos que colindan con la oposición. Muchos de estos grupos (Acción Jurídica, el Comité Dominicano de Derechos Humanos, CIPAF, CENSEL, y CEDAIL) están principalmente preocupados con el problema de la reforma criminal y penal, el grave congestionamiento y las condiciones infrahumanas dentro de las prisiones, y el deterioro del Ministerio Público. Si no se toman las medidas y no se dan los pasos necesarios para mejorar las condiciones en estas áreas, éstos grupos se volverán más activos en su oposición a la política, o a la falta de ésta por parte del gobierno. Sin embargo, también se debe señalar que la

mayoría de estos grupos tiene poca o ninguna interacción uno con el otro, y el nivel de recursos que poseen éstos es mínimo. Como tal, ninguno es capaz de ejercer mucha influencia. En esa misma línea, grupos tales como los principales sindicatos y los abogados laborales están muy interesados en la reforma de la corte laboral y los tribunales laborales. Pero de nuevo, ninguno tiene los recursos necesarios para integrarse más directamente al proceso de toma de decisiones políticas. Sin embargo, como otros grupos de este tipo, si el gobierno no atiende sus demandas, ellos se harán más activos en su oposición.

D. Resultados del Mapa del Sector Judicial

Varios resultados surgieron del análisis de las partes involucradas y los ejercicios de mapeo del sector judicial. La mayoría de los resultados tratan sobre las condiciones que encontrará cualquier movimiento o acción hacia la reforma.

- Existe una firme creencia por parte de los entrevistados durante este estudio de que la reforma del sistema jurídico depende de la “voluntad política” o “vocación política”. Prácticamente todos los que respondieron argumentaron que la iniciación del proceso de reforma tenía que comenzar por el centro, y que el ejecutivo debe ser responsable por encabezar la reforma. Aún cuando se les preguntó directamente sobre la creación de la demanda, casi todos continuaron argumentando sobre la necesidad de una figura central para dar comienzo a la reforma. Esta predominante actitud podría explicar por qué no existe actualmente ningún vehículo fuerte para la reforma.
- El problema de la reforma judicial es enorme. Cuando se combina con una fuerte inercia sistemática, el desafío de la reforma es de hecho desalentador. Hay muchos elementos que ilustran la inmensidad del problema:
 - Detenciones preventivas: se reporta que un 87% de los prisioneros están bajo detención preventiva esperando ser procesados. Algunos de estos prisioneros han estado en la cárcel por más de diez años.
 - Atrasos de los casos: no hay un reportaje seguro respecto a la extensión de los atrasos, pero en una Cámara se reportó que los atrasos representaban unos 7,000 casos, mientras el número de casos procesados por año era un poco más que la tercera parte de esa cifra.⁵
 - Deterioro de activos de capital: debido a déficits en las asignaciones presupuestarias, el simple mantenimiento ha sido aplazado, y el equipo dañado o descompuesto no ha sido reemplazado.

El número citado aquí parece ser bastante típico. Tirsia Rivera (en su presentación para el Foro Nacional de FINJUS en setiembre, pág. 9-11) cita un abanico de problemas de atrasos, desde el 90% de los recibidos en un año a un 60%. Por ende, esta corte parece ser un poco mejor que el promedio.

- Ausencia de recursos: aunque el sistema de justicia supuestamente tiene que recibir de un 0.7 a un 0.9% del presupuesto, solo recibe en realidad un 60% de esa cifra. Esto presenta ironías tales como cortes en edificios nuevos sin equipo.
- El bajo nivel de entrenamiento: un comentario consistente por los entrevistados fue el bajo nivel de capacidad de muchos jueces, sus asistentes y el personal de oficina. Uno de los principales propósitos de la propuesta de la Escuela Judicial es remediar esa situación.
- No existe una presión seria para de parte de los abogados profesionales organizados en cuanto al cambio. Muchos consideran que el Colegio de Abogados y la Asociación Dominicana de Abogados están desacreditados en su mayoría, debido a la pobre administración y los alegatos de politización. Aunque el Colegio tiene poderes disciplinarios, éstos son usados solo esporádicamente y raramente tienen un efecto serio. Aunque todos los que respondieron al estudio reconocen la gravedad de los problemas que confronta el sector judicial, la mayoría no ve la profesión legal organizada como el vehículo probable o realista para la reforma. De hecho, hasta parece haber cierta renuencia a trabajar con cualquiera de las dos organizaciones por parte de muchos abogados, especialmente entre las firmas legales más prominentes.
- La identificación partidaria ha causado que la credibilidad de algunos grupos de influencia para la reforma el sector judicial se haya erosionado y su influencia haya reducido. Uno de los grupos claves, FINJUS, es percibido como cercano al PRD y, efectivamente, el Director Ejecutivo de FINJUS es un prominente activista del PRD. Aunque la identificación partidaria ciertamente fue un factor en la época de las elecciones, también se argumentó que una vez que pasaran las elecciones, la afiliación partidaria vendría a ser menos relevante. Sin embargo, los problemas han persistido.
- Algunos de los grupos que favorecen la reforma del sector judicial son pequeños, o están compuestos por “una sola persona.” Ellos tienden a estar relativamente escasos de recursos o tienen poca capacidad para movilizar los recursos hacia acciones para la reforma judicial. Aún algunos de esos grupos que tienen bastantes miembros dependen de un equipo muy pequeño de personas altamente comprometidas para la mayoría de sus acciones. Para ser más efectivos estos grupos necesitarán profundizar más su liderazgo y membresía.
- El movimiento de reforma judicial da la apariencia de estar dividido en dos campos principales – las personas que proponen la reforma de la estructura jurídica y los que proponen la reforma penal. Aún cuando todos están de acuerdo acerca de la necesidad de la reforma, hay diferencias en cuanto al énfasis y las tácticas sólidas. Es relativamente poco común que los grupos dentro del mismo bando interactúen, y aún menos común entre aquellos de diferentes bandos. Hasta ahora han habido pocos esfuerzos para unir los grupos. Una excepción es FINJUS, que ha trabajado con grupos de ambos lados. Sin embargo, estos esfuerzos han estado relacionados mayormente a temas específicos – tal como la participación de FINJUS con CONEP en la Agenda Empresarial.

E. Restricciones para la Reforma Judicial:

- Casi todos los grupos que apoyan la reforma judicial están actualmente en el sector del apoyo ideológico del mapa de la reforma judicial (Figura 4). Por definición, sin embargo, estos grupos no son determinantes en la toma de decisiones de la reforma. Los grupos dentro del área de apoyo central son todos protagonistas gubernamentales.

Se debe señalar claramente que los protagonistas dentro del área de apoyo central son individuos solos (p.ej., el Fiscal del Distrito Nacional), grupos relativamente pequeños (tales como el Equipo Técnico), o grupos temporales (tales como el CNM).

- Los principales involucrados en el proceso decisorio dentro del sector de apoyo central son el CNM y (quizás) la Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia. Todavía se sabe poco sobre estos grupos (ambos están recién formados) y aún no han establecido líneas claras. La opinión actual es ambivalente acerca de su potencial de eficiencia.

El proceso de la toma de decisiones para la reforma judicial permanece bastante variable.

- El Presidente (suponiendo que esté genuinamente interesado y que considere la reforma judicial como su primera prioridad) carece de suficientes votos en el Congreso para asegurar la aprobación de un paquete importante de reformas.
- Los grupos que representan la maquinaria del sector judicial están indecisos entre el apoyo y la oposición a la reforma, y todavía no representan una fuerza movilizada en favor o en contra de la misma.
- Los grupos de la Sociedad Civil (como en la época de Balaguer), en términos generales, están excluidos de los roles influyentes o decisivos. La mayoría de los protagonistas centrales en la reforma del sector judicial están en el Sector Público. La Comisión si incluye la representación de la sociedad civil, pero no en un rol mayoritario.
- No hay un fuerte consenso en la sociedad civil sobre los tipos de reforma recomendados. La fragmentación de intereses y esfuerzos es todavía la tónica en la reforma del sector judicial. Hay más de una docena de grupos identificados, pero prácticamente ninguna actividad de colaboración.

Existe un fuerte y bien articulado apoyo a la reforma del poder judicial, pero no parece existir un firme consenso político sobre como debe proceder la reforma estructural. Hay poco apoyo para otras y más importantes áreas de la reforma judicial.

- La reforma de la justicia penal y la reforma del Ministerio Público no han recibido el mismo nivel de atención que la reforma judicial, a pesar de un reconocimiento general de la grave crisis que enfrenta la administración de la justicia penal.

- No ha surgido aún una coalición para promover las propuestas que están sobre el tapete ha salido. El apoyo sigue siendo fragmentado y dispar.

El papel de FINJUS (anteriormente considerado por muchos como el líder principal de la reforma) luce más débil y más marginal que en abril - mayo de 1996.

- No está claro que, aún si ciertas leyes son aprobadas, hayan suficientes recursos disponibles o accesibles para su implementación.

El costo de las reformas será bastante alto y requerirá de una reorganización significativa de las prioridades presupuestarias (suponiendo que no haya un aumento extremadamente grande en el total de los gastos presupuestarios). Si el sistema de cortes ha de recibir un 6% del presupuesto como está propuesto en la Ley de Administración Presupuestaria, esto implica un aumento de casi diez veces sobre los gastos actuales.

Probablemente habrá una fuerte competencia de parte de las otras agencias para mantener sus niveles de autorización y/o gastos presupuestarios actuales o para aumentarlos.

- El Congreso representa, en potencia, un obstáculo importante para la reforma estructurada y judicial articulada más claramente por los grupos que proponen la reforma judicial (p.ej., propuestas de FINJUS, legislación pendiente).

En el pasado, las cortes han sido una importante fuente de mecenazgo político en el Senado. No parece existir ningún poderoso incentivo para que el Congreso de marcha atrás en su posición.

V. ESFUERZOS EN LA REFORMA JUDICIAL

A. Prioridades Generales para la Reforma:

La mayoría de los esfuerzos en la reforma judicial por parte de la sociedad civil o del gobierno parecen estar dirigidos a dos áreas principales: la reforma institucional del poder judicial, y la reforma criminal o penal. Estas dos áreas no son mutuamente exclusivas – p.ej., las reformas en el poder judicial impactarán positivamente la justicia penal— pero la reforma judicial tiende a enfatizar la justicia civil y comercial más que la justicia penal. Aunque es verdad que casi todos los grupos en la sociedad civil o en el gobierno argumentan sobre la necesidad de una revisión exhaustiva del sector judicial, la mayoría de los grupos tiende a enfatizar una área u otra.

La Reforma Judicial: La reforma judicial es claramente la más articulada y es el área apoyada por los más prominentes protagonistas de la sociedad civil y del gobierno. El reciente Foro auspiciado por FINJUS, el reciente diagnóstico del BID sobre el sector judicial, las plataformas de campaña de los candidatos en las recientes elecciones presidenciales, y la legislación sometida al Congreso y pendiente de aprobación, han estado todos dirigidos principalmente a la necesidad y a las propuestas para la reforma judicial. Aunque la mayoría de éstos no ignora otras reformas necesarias

(especialmente el informe de BID), el enfoque está claramente en el poder judicial como el eje de la reforma judicial en República Dominicana.

Dentro del enfoque a la reforma judicial, se le da una considerable, y quizás demasiada, autoridad al CNM y a la eventual nueva Suprema Corte como el mecanismo impulsador de la reforma judicial — la selección de un conjunto “idóneo” de jueces de la Suprema Corte se ha convertido en una premisa exagerada de la reforma judicial. En muchos casos, se supone que si se selecciona un buen conjunto de jueces, el resto del proceso de reforma será prácticamente automático. Como quizás se puede apreciar del análisis anterior, esa premisa no es automática. Debido a la composición del CNM (con las fuerzas del ex-presidente Balaguer la más fuertemente representadas, con un mínimo de tres o quizás cuatro de los siete votos), los jueces seleccionados probablemente representarán soluciones basadas en un criterio político — en vez de soluciones basadas en un criterio de aptitud.

Los elementos legislativos necesarios para acompañar la nueva Suprema Corte (Ley de Carrera Judicial, Escuela de Magistratura y la Ley de Administración Presupuestaria) aún no han pasado por el Congreso. Al mismo tiempo, este equipo no vio una estrategia de presión diseñada para ayudar a mover estos “proyectos” a través el proceso legislativo. Pero aún si estas leyes son aprobadas, el Secretario Almeyda señaló en una entrevista que no está claro de dónde vendrán los recursos para implementar dichas leyes. Los que proponen la reforma argumentan que existen suficientes recursos dentro en el 6% propuesto en el presupuesto para el poder judicial⁶, pero la mayoría de los observadores dice que el nivel de recursos no está asegurado. Y, como las otras propuestas de ley, no parece haber ninguna estrategia seria para presionar por un aumento en los recursos.

Los jueces mejores entrenados – protegidos por la ley de la carrera judicial mientras están mejor supervisados - indudablemente mejorarían la administración judicial en las áreas de leyes civiles y comerciales; sin embargo, algunos de los problemas más urgentes del sistema, p.ej., aquellos relacionados con la esfera criminal, solo verán cambios menores.

La Reforma Penal y el Ministerio Público: Aún cuando la reforma del poder judicial tiene la mayor visibilidad, los esfuerzos dirigidos a la reforma penal, reforma a las prisiones y la reestructuración o asistencia al Ministerio Público son más callados y están menos articulados y generalmente sin los recursos disponibles para los que abogan por la reforma del poder judicial. A pesar de lo que parece ser un amplio consenso de que los problemas más graves que afectan al sistema judicial, se encuentran en estas áreas, existe curiosamente poco interés activo en cuanto a la promoción de estas reformas de parte de los grupos de interés de la sociedad civil mejor establecidos. El elemento faltante en las actuales propuestas para la reforma judicial es un mayor énfasis en la justicia penal y más específicamente en las instituciones claves, tales como el Ministerio Público y la policía nacional los cuales, por ser los primeros en tratar las ofensas criminales, son aquellos que pueden significativamente la forma en que la justicia es administrada. Mejores jueces y magistrados por sí solos afectarán necesariamente la manera en que el Ministerio Público o la policía nacional operan.

El 6% mencionado aquí es para el poder judicial. Tendrá poco efecto sobre otros actores claves, tales como el Ministerio Público, la policía o las prisiones, que son parte del sistema de justicia pero que están bajo el poder ejecutivo. Estas organizaciones continuarán compitiendo para los recursos presupuestarios con las otras organizaciones del poder ejecutivo.

El Ministerio Público ha sido tradicionalmente una institución débil, la cual no ha desempeñado adecuadamente sus principales responsabilidades. Sufre de graves restricciones que van desde la falta de recursos humanos adecuadamente entrenados e insuficientes asignaciones presupuestarias hasta una abrumadora cantidad de casos en algunas jurisdicciones, motivado por la división ineficiente del país en muy pocos distritos judiciales.

La cuasi parálisis del Ministerio Público se refleja en el hecho de que los detenidos preventivos alcanzan más del 87% de la población actual de las prisiones. Se están haciendo algunos esfuerzos esporádicos en el sector público para mejorar las condiciones. El actual Procurador Fiscal del Distrito Nacional (Santo Domingo), Guillermo Moreno, ha organizado cursos de capacitación para sus nuevos fiscales. Los cursos se realizan en uno de los salones de las cortes del Palacio de Justicia del Distrito Nacional los fines de semana, y son enseñados por Moreno, quien dona su tiempo al esfuerzo. Los cursos tratan sobre los principios básicos de la investigación criminal, los procedimientos penales, y los derechos civiles. La expansión del ámbito, así como de la frecuencia de estos cursos, están severamente restringidas por las limitaciones presupuestarias.

Un mayor énfasis en la justicia penal significa concentrarse no sólo en el Ministerio Público y en la policía nacional, sino también en el sistema de prisiones. Aunque es ampliamente reconocido que las condiciones son espantosas (durante toda la estadía del equipo de consultores en Santo Domingo, las áreas más importantes de la prisión la Victoria estuvieron bajo el control de los presos, y se reportaron disturbios en varias otras prisiones), existen pocas acciones dirigidas a la resolución de los problemas. Una información aparentemente simple tal como los nombre de todos los presos y su estatus actual es generalmente desconocida. De nuevo, el fiscal Moreno ha organizado a sus ayudantes para ir a las prisiones principales para tomar un censo de los prisioneros – otra vez en los fines de semana.

Como se puede ver en el Mapa del Sector Judicial (Figura 4), los que apoyan la reforma penal y del Ministerio Público tienden a encontrarse en el lado opuesto del Mapa de los que apoyan la reforma judicial, y la mayor parte de sus esfuerzos no han captado aún la atención de los donantes. La razón podría ser que las actividades en esta área están dirigidas a poner en libertad a los prisioneros. Se preocupan más por solucionar los problemas de aquellos afectados por el sistema, en vez de tratar de reformar el sistema en sí. No obstante, se llevan a cabo algunas actividades fragmentadas que sí aspiran a soluciones más amplias: la publicación de Acción Jurídica que explora algunos de los problemas actuales que enfrenta el sistema; la denuncia del CCDH de ciertos jueces por sus prácticas corruptas; y las preocupaciones de CIPAF sobre la reforma de aquellos aspectos del código penal relacionados con la mujer. Pero lo que uno no ve es, o una fuerza coalescente, o el desarrollo de una naciente estrategia para enfrentar los problemas de la reforma penal o del Ministerio Público.

B. Desarrollo de Liderazgo y de Coaliciones:

Esfuerzos de la Sociedad Civil: La ausencia de una coalición clara para la reforma judicial, sea en la sociedad civil o el gobierno o en ambos, presenta un impedimento importante en el avance del proceso. Aunque FINJUS es aún señalado como la primera organización en la reforma judicial, no parece haber adoptado un papel de liderazgo sólido para unir fuerzas alrededor de sus esfuerzos para poder cobrar velocidad. Tal vez, significativamente, en el reciente Foro de FINJUS no estaban presentes los representantes de otros grupos de presión de la sociedad civil que fueron partidarios

de la reforma judicial en la plataforma de los oradores, aunque los miembros del Congreso, el poder judicial actual, y el poder ejecutivo estuvieron bien representados. Este espectáculo pertenecía claramente a FINJUS. FINJUS es aún percibido como una organización "dónde manda un solo hombre", identificado con Milton Ray Guevara. Además, según muchos entrevistados, FINJUS está políticamente "contaminado" por el permiso temporal de Guevara durante las últimas elecciones para poder trabajar con el PRD.

La ausencia de un liderazgo de coalición para la reforma judicial es mucho más importante, dado que varios otros grupos han comenzado recientemente a aumentar su visibilidad en el debate con relación a la reforma judicial. En abril pasado, ANJE celebró una conferencia donde no solamente asistieron muchas personas (aproximadamente la misma asistencia en el Foro de FINJUS), sino que jugó un papel en el restablecimiento de la Asociación de Abogados Empresariales. CONEP no solamente incluyó de manera prominente la reforma judicial en su Agenda Empresarial, sino que su Presidente, José Manuel Paliza, ofreció ayudar al establecimiento de una "corte modelo" durante la Conferencia de ANJE. Es curioso que, a pesar del acuerdo relativo sobre lo que se necesita hacer en el área de la reforma judicial, no haya señales de una coalición más grande para la reforma. En cambio, los esfuerzos de estos otros grupos parecen estar fragmentados y dispersos.

En el otro lado del mapa, aparecen dificultades semejantes en cuanto a los esfuerzos de coalición. Cada uno de los varios grupos ha comenzado actividades que están dirigidas, de una manera muy indirecta y fragmentada, a mejorar el estado actual del sistema. Si hay relativamente poca comunicación entre los actores que se preocupan por la reforma judicial, parece haber prácticamente ninguna en el lado de la reforma penal o del Ministerio Público.

Esfuerzos Gubernamentales: De parte del gobierno, a pesar de la relativa claridad de la plataforma electoral con respecto a las necesidades y orientaciones para la reforma judicial, los esfuerzos del gobierno a la fecha (de nuevo se nota que el gobierno ha estado en el poder por menos de dos meses) parecen carecer de una estrategia general. La lista de "intereses" expresados por el gobierno en una lista presentada a USAID por el Secretario del Estado para la Reforma Judicial parece ser altamente oportunista, y representa varias "objetivos de oportunidad" en vez de la base para una estrategia.

El comienzo de la Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia propuesta por el gobierno creará un continuo diálogo público y privado sobre los temas con respecto a la reforma. No está claro si o cómo la Comisión se convertirá en el líder para el proceso de la reforma, cómo creará mayor aporte decisorio de los sectores de la sociedad civil, o qué estrategia perseguirá en el proceso de reforma. Finalmente, algunas de las actividades del gobierno, especialmente en la Comisión, sin un esfuerzo mayor para unificar las actividades de la sociedad civil con las del gobierno, corren el riesgo de duplicar las actividades que ya están en marcha.

No estuvo muy claro para el equipo de consultores el nivel de prioridad que le daría el gobierno a la reforma judicial. El nombramiento de Almeyda por parte de Fernández como Secretario de Estado para la Reforma Judicial durante su discurso inaugural parecería indicar una alta prioridad. Pero varios observadores argumentaron que si el gobierno estuviera realmente tomando en serio una reforma rápida, entonces Almeyda no es la persona indicada para dirigir el esfuerzo. Al mismo tiempo, hay otro argumento dado por los observadores (e incluso dentro del gobierno) de que "no

hay prisa" –el tiempo previsto por el gobierno para cumplir con la reforma es realmente dos años – que coincide ingeniosamente con las elecciones congresionales, y cuando se presume que Fernández tendrá un Congreso algo más receptivo que el actual. Esta “táctica”, de hecho, puede ser un reconocimiento a la simple realidad política. La mayor parte de lo propuesto en el área de la reforma judicial requiere de la cooperación del Congreso – algo que actualmente Fernández no tiene.

Existe también la interrogante más amplia sobre dónde se encuentra la reforma judicial en la línea de prioridades políticas actualmente ante del gobierno. Una vez más, no está claro para el equipo de consultores cuán rápido el gobierno sacrificaría la reforma judicial ante una de muchas otras prioridades – prioridades que podrían ser considerablemente más valiosas políticamente.

VI. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LAS PARTES INVOLUCRADAS Y EJERCICIO DE MAPEO, Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE REFORMA JUDICIAL

La configuración global del sistema político en términos generales, y del sector judicial en particular, conlleva a varias conclusiones. La mayoría de éstas no solamente representan amenazas a los intentos serios de reforma, sino que también presentan oportunidades reales e interesantes.

- Hay una creciente sensación de crisis dentro del sector judicial. Los problemas han sido reconocidos durante mucho tiempo, pero solo recientemente varios eventos han convergido en una crisis.
 - Los costos de tramitación de la justicia han estado aumentando constantemente y, según muchos observadores, al punto de la intolerancia.
 - Los abusos dentro del sistema se han vuelto cada vez más abiertos y escandalosos – se mencionó el caso de RUMBO repetidas veces.⁷
 - Hay una creciente sensación de concientización sobre los problemas y condiciones dentro del sistema de prisiones. El director actual (interino) fue elocuente en su descripción del pésimo estado del sistema.
 - Las presiones de la globalización y la inversión extranjera están aumentando la visibilidad de los defectos del sistema, y deteriorando la competitividad de República Dominicana.

- Hay una creciente demanda de parte de los sectores más amplios de la sociedad. Hay un aumento en el número de grupos de presión que enfocan en el problema, que incluye desde los grupos de derechos humanos, los sindicatos, hasta las asociaciones empresariales más

Muchos entrevistados citaron el caso de difamación sometido por los jueces contra Rumbo (después de un artículo sobre la corrupción judicial publicado en la revista), en que un juez del mismo distrito aprobó una moción de retención de los bienes de Rumbo, pendiente de la resolución del caso.

grandes. Aunque la reforma del sector judicial no es necesariamente la primera prioridad de ninguno de estos grupos, pone en evidencia la gran amplitud de demandas para los cambios.

- Aún cuando la presión para los cambios crece, esa demanda es, en gran parte, incapaz de pronunciarse, no se ha movilizado ni canalizado. En cambio, está fragmentada y segregada. La mayoría de los grupos trabaja por su propia causa o interés en la reforma judicial, con poca interacción con otros grupos. La excepción principal a esto es y ha sido FINJUS, que ha trabajado con una variedad de grupos, pero no de manera estable ni continua.
- Hay un creciente y recién desarrollado interés en la reforma judicial en República Dominicana por parte de los donantes y las IFIs. Tanto el BID como la USAID han realizado estudios (incluyendo éste) para determinar la demanda, el interés y la factibilidad de un posible proyecto de reforma del sector judicial.
- Se ha logrado un éxito muy moderado en mover la agenda de la reforma hacia adelante. Las reformas constitucionales de 1994 crearon el Consejo Nacional de la Magistratura, y han sido presentados los proyectos de ley (propuestas legislativas) para la creación de la Escuela Nacional Judicial, y para el establecimiento de la carrera judicial. Otra reforma importante (Ley de Administración Presupuestaria del Poder Judicial) ha sido preparada pero no presentada. Sin embargo, sigue habiendo poco movimiento en estos temas dentro del Congreso.
- No es probable que el ritmo a seguir de la reforma será rápido ni fluido. El gobierno tiene múltiples prioridades, cada una (según los partidarios) tanto o más importante que la siguiente. Las decisiones sobre qué hacer serán complejas y requerirán de mucho tiempo. El gobierno de Fernández enfrenta enormes problemas de recursos. Los donantes internacionales podrían aliviar el problema, pero no podrán solucionarlo. Con pocos recursos y múltiples prioridades, el ritmo de la reforma será seguramente lento.
- Para que haya verdadero progreso en las reformas, se requerirán bastantes negociaciones. El sistema judicial ha sido una fuente clave y tradicional de mecenazgo: esperar que esto cambie rápidamente o que Fernández lo ignore completamente como un lugar para los leales al partido es poco realista. Al mismo tiempo, si el control de Balaguer sobre el Senado no puede ser quebrado, entonces él tendrá que ser tomado en cuenta también.
- La base de liderazgo para lograr la reforma judicial es demasiado estrecha. La mayor parte del liderazgo, si no todo, para la reforma depende de FINJUS, pero más bien con Milton Ray Guevara. Por cierto, la reforma judicial se identifica en gran parte con FINJUS y Guevara. Sin embargo, la credibilidad y legalidad de FINJUS como la institución líder en la sociedad civil para la promoción de la reforma judicial han sido cuestionadas después de la participación de Ray Guevara en la campaña política del PRD durante las últimas elecciones presidenciales. Aunque se trata de desarrollar un mejor papel de liderazgo en el gobierno, ese papel aún no está muy bien definido (ni aceptado).

Claramente, las necesidades de la reforma judicial son complejas y desalentadoras a la vez. No hay prácticamente ningún área dentro del sector judicial que no requiera de la reforma de una manera u otra. Aunque hay mucha demanda para la reforma judicial, no es seguro si existe un nivel de apoyo y recursos proporcionales dentro y fuera del gobierno para satisfacer aquella demanda, a pesar de la receptividad del nuevo gobierno o las oportunidades presentadas por el cambio dramático de apoyo visto en el Mapa Micro-político del Sector Judicial.

Siguiendo el marco desarrollado por el informe de USAID “Sopesando las Balanzas de la Justicia”, está claro para el equipo que existe una falta de liderazgo sólido en los sectores públicos y de la sociedad civil en su apoyo a la reforma judicial. Esto es particularmente verdad, dado lo que parece ser una reciente debilitación del liderazgo de FINJUS y la incertidumbre sobre el papel que el Secretario de Estado para la Reforma Judicial debe jugar. Bajo estas circunstancias, **el equipo recomienda una estrategia que enfatiza la creación de coaliciones y grupos del electorado para movilizar y articular más claramente las demandas de grupos que están actualmente dispersos en pro de una agenda más concentrada y más fuerte para la reforma judicial.**

Dada la complejidad y urgencia de las demandas, parecen haber **dos amplias vías que pueden ser tomadas en el desarrollo de cualquier estrategia para la reforma judicial.**

- **Ayuda para ampliar la base de liderazgo y apoyo activo para la reforma** en la sociedad civil y el gobierno. Un mayor apoyo y un liderazgo más amplio son absolutamente indispensables para la implementación de una estrategia sostenible y a largo plazo para la reforma judicial.
- **Intervenciones o ayuda específicas y dirigidas a eliminar los cuellos de botella y otros problemas apremiantes** para permitir que los protagonistas principales y aquellos que toman decisiones se concentren en los temas más amplios de la reforma judicial.

Dado que es probablemente imposible satisfacer todas las necesidades para la reforma judicial, la Misión de USAID necesita tomar en consideración una serie de alternativas para el desarrollo de una estrategia. Estas elecciones representan el quién, el qué, y el cómo. El quién se refiere a las agencias con las que se trabajará, sea el gobierno o la sociedad civil. El qué se refiere a aquellas áreas de la reforma judicial a ser mejoradas, la reforma judicial o la administración de la justicia penal. El cómo se refiere al tipo de mecanismos adoptados, ya sea que estén diseñados para lograr resultados rápidos o seguir una estrategia a más largo plazo. Estos mecanismos no se excluyen entre sí, en cambio, deben ser vistos como puntos de referencia que podrían recibir mayor énfasis sobre otro.

A. Quién: el Gobierno y/o la Sociedad Civil

Esta no es una propuesta de “y/o”. Para el largo plazo, **el liderazgo del gobierno, así como de la sociedad civil, debe ser ampliado para equilibrar la ecuación de oferta y demanda para la reforma judicial.** Al corto plazo, sin embargo, se debe tomar una determinación respecto a cuál sector merece apoyo prioritario y cuál sector probablemente tendrá un mejor resultado en fomentar la reforma judicial.

En este momento, el liderazgo del gobierno, aunque comprometido, está a un punto prematuro y tentativo. No está claro para el equipo si el vehículo escogido por el gobierno, p.ej., el Secretario de Estado para la Reforma Judicial, tendrá suficientes recursos y capacidad para mover el proceso de reforma hacia adelante. El Secretario Almeyda parece estar concentrado en conducir evaluaciones adicionales del sector judicial, en lugar de emprender cualquier acción concreta y específica. No está claro tampoco cuál será el nivel de recursos disponibles para el Secretario y su equipo técnico.

Dado que es probable que tomará tiempo desarrollar una base de recursos dentro del gobierno para las actividades de Almeyda, **USAID y otros donantes internacionales podrían jugar un papel instrumental de apoyo a los esfuerzos del equipo técnico o a la Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia.** El compromiso ya hecho por USAID para apoyar los estudios y otras actividades solicitadas por Almeyda y su equipo técnico ayudará a proveer un impacto inmediato que debe ayudar en dar energía a los esfuerzos de estos grupos.

Tipos específicos de ayuda para la Comisión, tal como el financiamiento de talleres y foros, reforzarán los esfuerzos previos del gobierno y ayudará a fortalecer la noción de un liderazgo más amplio. **Dado lo variable del contexto político, sin embargo, USAID debe ser cautelosa en comprometer recursos al mediano o largo plazo a la Comisión o al Secretario Almeyda.** Se debe recordar que el grupo de Almeyda podría estar incluido bajo la Comisión para la Modernización del Estado. Y, aunque no fuera el caso, algunas dudas han surgido respecto a la capacidad de Almeyda para producir resultados significativos dentro de un corto período de tiempo.

Con la incertidumbre del ambiente político y la tentativa capacidad de liderazgo del gobierno, **la sociedad civil ofrece el mejor potencial para el desarrollo de un amplio y sostenible liderazgo para la reforma judicial.** Sin embargo, el problema en este momento es que la mayoría de los grupos de la sociedad civil son pequeños y están inmovilizados. Un planteamiento que enfatice la creación de coaliciones, dada la naturaleza dispersa y fragmentada de los esfuerzos actuales de la sociedad civil en cuanto a la reforma judicial, produciría el mejor resultado.

A pesar del reciente Foro Nacional de FINJUS y otros eventos, tales como la conferencia de ANJE en abril, ningún grupo realmente parece estar concentrado en el problema de desarrollar sólidas coaliciones para la reforma. Efectivamente, algunos de los esfuerzos en las reformas judiciales corren el peligro de ser coartados por la Comisión que ha propuesto el gobierno.

El equipo de consultores considera que es **extremadamente importante que USAID considere los mecanismos para desarrollar y fortalecer coaliciones TANTO para la reforma judicial COMO para la administración de la justicia penal.** La razón es que el equipo no piensa que haya suficiente similitud de intereses en el mapa del sector judicial para permitir una única y sólida coalición. FINJUS, con algunas reestructuraciones, podría proveer el núcleo para el desarrollo de una fuerte coalición para la reforma judicial. Por el lado de la reforma de la justicia penal, sin embargo, la manera para desarrollar una coalición no está clara. **Los talleres facilitados externamente y redes de comunicación entre varios grupos dentro del sector podrían proveer las condiciones para el desarrollo de una coalición.** Otras tipos de actividades podrían incluir:

- asistencia en el **desarrollo de grupos de liderazgo** (p.ej., el Grupo Consultivo que fue formado anteriormente para trabajar con USAID en el proceso de la reforma)

- **fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica** de grupos específicos de liderazgo (p.ej., la Comisión, FINJUS)
- **patrocinio/facilitación de conferencias y talleres** dirigidos a desarrollar consenso y un sentido de prioridades entre los grupos que están activos en el área de la reforma judicial.

B. Que: la Reforma Judicial y/o Reforma de la Administración de la Justicia Penal

La reforma judicial, como se ha mencionado en varias partes de este informe, es claramente el área mejor articulada para la reforma mientras que la reforma de la administración de la justicia penal sigue siendo el elemento faltante.

La reforma judicial ha atraído el interés no solamente de los grupos mejores equipados dentro de la sociedad civil, sino también de muchos donantes. El BID está proponiendo un préstamo importante, el cual está enfocado en las actividades que apoyan la reforma judiciaria.

Aún cuando un número de esfuerzos están en marcha (p.ej., ley de carrera, escuela de judicatura, ley de administración presupuestaria), no hay hasta ahora una estrategia exhaustiva ni consenso acerca de cómo sería la estrategia para la reforma del poder judicial. Una estrategia general para la reforma judicial fue propuesta en el informe del BID presentado en el reciente Foro Nacional de FINJUS. No está del todo claro, sin embargo, si el gobierno realmente adoptaría la estrategia recomendada. En cualquier caso, cualquier reforma significativa requerirá nueva legislación y una fuerte revisión institucional.

Aunque es indispensable la reestructuración del poder judicial para la salud duradera del sector, los problemas prioritarios de la justicia penal no pueden ser ignorados. La situación mencionada en este informe puede ser considerablemente mejorada fortaleciendo la capacidad del Ministerio Público para cumplir completamente con sus responsabilidades investigativas y fiscales. Un Ministerio Público efectivo no debe tratar solamente los casos acumulados a través de los años y reducirlos a un número razonable, sino que debe también aliviar el congestionamiento del sistema mediante evaluaciones adecuadas de casos una vez reportados por la policía.

Aunque es importante desarrollar una estrategia completa para arreglar los problemas de la administración de la justicia, **se puede sacar mucho partido a través de las intervenciones preseleccionadas.** Al mismo tiempo, muchos de los esfuerzos pueden ser logrados sin la necesidad de la aprobación legislativa o de grandes cambios institucionales. El marco institucional y legal provee, por lo general, una base adecuada para hacer los cambios necesarios para mejorar la administración en el área penal. Lo que falta es una completa implementación de la ley.

Dada la abundancia de recursos propuestos para asistir en la reforma judicial y la falta relativa de atención a la reforma penal que le dan la mayoría de los donantes, **los recursos limitados de USAID podrían encontrar mayor impacto al situarse en el área penal.** Es importante recordar que la reforma penal no es solamente un asunto del sector público, y que numerosos grupos dentro de la sociedad civil están activos en esta área.

C. Como: Resultados Rápidos y/o Estrategias a Largo Plazo

Aunque una estrategia a largo plazo sería indispensable para una reforma exitosa de la justicia en República Dominicana, no se deben pasar por alto las necesidades a corto plazo y los resultados. La naturaleza de la tarea descrita anteriormente (ampliación de liderazgo e intervenciones preseleccionadas) es tal que se requieren de actividades de corto así como de largo plazo.

La creación de coaliciones y el desarrollo de consenso, tanto como los cambios requeridos en las leyes y estructuras, tomarán mucho tiempo y muy probablemente encontrarán numerosos obstáculos en el camino de su implementación. Las actividades con impacto a corto plazo jugarán un papel importante en mantener el ímpetu de la reforma. Muchas de las actividades a corto plazo con alto potencial de resultados se encuentran en el área penal, tales como:

- entrenamiento de fiscales,
- apoyo para los defensores públicos,
- implementación de fiscalías y cortes modelos,
- compra de materiales y códigos legales básicos,
- asistencia en la reestructuración del espacio de las oficinas y adquisición de productos básicas,
- desarrollo de mejores sistemas de información.

APÉNDICE A:
MAPAS MACRO-POLÍTICOS

FIGURE 1: MACRO-POLITICAL MAP, APRIL, 1996

	OPPOSITION SECTORS		SUPPORT SECTORS			OPPOSITION SECTORS	
EXTERNAL SECTORS		Haiti →	← US Embassy USAID		← FOREIGN INVESTMENT ASIEX IADB La Romana		IMF
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
	THE GOVERNMENT						
SOCIAL SECTORS		Urban Middle Class ← Campesinos → Urban Workers		BALAGUER		Upper Urban Middle Class Urban Middle Class ----- Professionals ---	
POLITICAL PARTIES	Arcoiris Opositor	PRD: Pena G. Diputados Senadores PLD →	UD (PRD-2)	PRSC Senado PRSC: camara maquinaria	PRSC Peynado		
PRESSURE GROUPS		Evangelicos ADP CASC CNTD SIGLO 21 CTU ONG's CIPAF CONF. EPISCOPAL GRUPOS DIAGAD PUCMM RUMBO UASD EL SIGLO	ARMED FORCES	"EL ANILLO" SUPREME COURT CENTRAL BANK CARDENAL JUDICIARY NATIONAL POLICE PUBLIC ADMINIST.	GRUPO FEyD VINCINI ADU EXPO JAD LISTIN AIRD DIARIO PRESS COE PELLERANO →		CONEP ANJE

68

FIGURE 2: MACRO-POLITICAL MAP, SEPTEMBER, 1996

	OPPOSITION SECTORS		SUPPORT SECTORS			OPPOSITION SECTORS	
EXTERNAL SECTORS			PNUD	Com. Europeo BID USAID	FMI Banco Mundial		
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
			THE GOVERNMENT				
SOCIAL SECTORS			Trabajadores Urbanos Campesinos	<u>FERNANDEZ</u> Clase Media Urbana Profesionales	Empresariado Empresariado Campesinos		
POLITICAL PARTIES		<u>PRD</u> -- Fraccion Parlamentaria	APD	<u>PLD</u>	FND	<u>PRSC</u> -- Fraccion Parlamentaria	
PRESSURE GROUPS		PENA G. Evangelicos Iglesia Parroq. CTU Grupos DDHH AMD ADP Rumbo El Nacional Hoy	CASC FINJUS	Cardenal Confer. Episcopal UASD AIH PUCMyM JAD El Siglo FEyD FFAA/PN	Banca BALAGUER ANJE Burocracia GONEP Suprema Corte AIRD Poder Judicial ADOEXPO Listin Diario GAD Col. Abogados --- CNM --- Ultima Hora		

APÉNDICE B:
MAPAS MICRO POLÍTICOS DEL SECTOR JUDICIAL

45

FIGURE 3: JUSTICE SECTOR MICRO-POLITICAL MAP, APRIL, 1996

	opposition sectors		support sectors			opposition sectors	
EXTERNAL SECTORS		ILANUND PNUD USAID OIT BID	US DEPTO. ESTADO			ASIEX	
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
			justice sector				
SOCIAL SECTORS		Trabajadores	PRÉSIDENT BALAGUER Corte Suprema		agricultores		
			SECTOR EMPRESARIAL				
POLITICAL PARTIES		Senadores PRD-12	PRD-2 Senador PLD-1	Senadores PRSC-15		Peinado Gasso	
				FNP Vincho			
PRESSURE GROUPS		FINJUS Conf. Episcopal Sindicatos CDDH GAD Jueces Indep. ADOMA Mov. Cibao UNPHU PUCMM UASD	Proc. Corte	Procurador General Empleados Jud.		CONEP JAD ANJE Com. Carcelaria Nuevo Diario El Siglo Colegio Abogados	
			Fuerzas Armadas	Prensa Escrita			
			Policia Nacional				
			Jueces Instruc.	El Caribe			

df

FIGURE 4: JUSTICE SECTOR MICRO-MAP, SEPT. 1996

	opposition sectors		support sectors			opposition sectors	
EXTERNAL SECTORS			ILANUND PNUD OIT	US DEPT. of ESTADO USAID BID			
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
	JUSTICE REFORM						
SOCIAL SECTORS		Urban Workers		RES. FERNANDEZ		Farmers	
				<-----PRIVATE BUSINESS----->			
POLITICAL PARTIES		Senators - PRD Deputies - PRD		Senators Deputies PLD		Senators PRSC Deputies - PRSC	
PRESSURE GROUPS			FINJUS CEDAIL UNPHU CENSEL Unions Labor Lawyers CIPAF Grps. DDHH Accion Juridica HOY	Attorney General EQUIPO TEC. REFORMA JUS. COMISION NAC. Chief Prosec. Attorney Nat'l. Police	Buf. Abog. CNM GAD CONEP Cham. Commerce ANJE AAE ANA ASIEX CEDEMPRESA	Supreme Court Jud. Employees JAD (ADOMA ??) PRENSA ESC. Bar Association (CONES?)	

47

APÉNDICE C:

TABLA DE LAS PARTES INVOLUCRADAS
EN LA REFORMA JUDICIAL

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Colegio de Abogados	Mantener el estatus como organización líder de la profesión legal. No interés aparente en el liderazgo de la reforma. Conformistas con la situación actual. Usado como plataforma para intereses políticos personales.	Registrado con el Colegio. Obligatorio para obtener licencia. Financiado por el Estado. Una membresía grande. El estatus deteriorado. Prestigio. Bajo nivel de miembros activos.	Muy poco	-
Asociación Dominicana de Abogados (ADOMA)	La asociación mas grande de abogados. Mantiene un estatus como líder de la asociación de abogados. Esfuerzos esporádicos en continuar la educación (¿politizada?)	Una membresía grande pero bajo nivel de participación. Ningún liderazgo actual. Pocos recursos económicos.	Poco	-
Colegio de Abogados de Santiago	Interesados en la reforma y limpieza el sistema judicial, ejercicio de autoridad disciplinara por el colegio. Aprobación de La Ley de Carrera Judicial, y autonomía del Poder Ejecutivo.	Una fuerte membresía activa, considerada la más prestigiosa y activista. Organizó una conferencia en 1996 con la Asociación de Abogados de Santiago que atrajo a más de 700 participantes.	Mediano/alto	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
PUCMM	Visible papel de liderazgo en la reforma económica y política. Interesada en la mayoría del curriculum, mantenimiento de la calidad de educación legal.	Acceso a agencias donantes internacionales. Nexo con la iglesia. Prestigio de facultad e institución. récord pasado "mediador" en crisis políticas. Fricción entre el Cardenal y el Rector ha deteriorado su "Poder de Convocatoria".	Mediano	+
UASD	Controlar y mejorar la calidad de la educación legal. Reasertar el papel como líder de la escuela de leyes. Asegurar el flujo de recursos para operaciones y perfeccionar el servicio.	La mas vieja y grande escuela de leyes. Miembros lideres de profesores graduados en leyes. Estatus financiero precario. Afectado por la politización de la Universidad.	Poco	+
UNPHU	Mejorar la calidad del Poder Judicial y la educación legal. Fuerte interés en formalizar los entrenamientos judiciales.	Profesores (reforma judicial) activistas. Prestigio/respeto de universidades y escuelas de leyes.	Poco/ mediano	+
Comité Dominicano de Derechos Humanos	Reforma del procedimiento penal. Reforma del Colegio de Abogados. Educación de Derechos Humanos. Mejoramiento de las condiciones de las prisiones y la administración. Creación de la policía Judicial. El aumento y entrenamiento de ayudantes fiscales, la creación de proc. de los Derechos Humanos.	Ningún recurso financiero. Una membresía grande y motivada. Estatus afectado por la imagen pobre de otros grupos de derechos humanos.	Poco a mediano	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Instituto de Derechos Humanos, Rep. Dom.	Reforma del sistema penal, reestructuración de la corte y simplificación de los códigos. Mejoramiento de la educación legal. Reforma de la policía.	Moderados contactos internacionales. Una organización pequeña. Miembro del comité de asesoría. Acceso a documentación internacional.	Poco	+
Sindicatos	Interés en la labor de la reforma de la ley y una administración eficiente de la justicia.	Muy fragmentados. Algunos con una membresía grande pero con varios títulos de compromiso y participación. Bajos recursos financieros.	Poco	+
Grupo de Acción por la Democracia	Liderazgo y desarrollo de consenso para la política nacional, reformas económicas y sociales. Desarrollo de una amplia cadena de redes. (organizaciones del sector privado para ONGs y municipalidades). Estatus futuro incierto.	Membresía altamente exclusiva organizada en secciones al rededor del país. Fuerte influencia de la Iglesia y la PUCMM. Fundada por agencias donantes internacionales. ¿Estatus? Alta "capacidad de convocatoria". ¿Una agenda demasiado amplia?	Mediano/alto	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
CEDAIL	Organizado por la Conferencia Episcopal en 1979. Trabaja con un personal de 30-35 abogados a tiempo completo en cinco áreas principales. Asuntos de tierras, Justicial Criminal, Juveniles, Ley laboral y derechos humanos. Intereses en mejorar la administración de la justicia penal, especialmente la reducción de detenciones arbitrarias a través de tener mejores policías entrenados y fiscales ejecutivos.	Personal altamente motivados con un constante pero bajo nivel financiero. Servicio a todo el país, tienen oficinas en los nueve distritos judiciales; una red incipiente con otras ONG's que trabajan en la justicia penal.	Poco/ mediano	+
CENSEL	Con cinco abogados a tiempo completo. trabajan principalmente en santo Domingo proveyendo asistencia legal a mujeres de escasos medios financieros. Aunque no entrevistados, es mencionado aquí para intereses en mejorar la administración de la justicia penal incluyendo las condiciones de la prisión.	?	?	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Acción Jurídica Institucional	Publica el único periódico legal que discute el actual asunto relacionado a la reforma judicial llamado "La toga". Interesados en las reformas en la administración de la Justicia penal.	Un escaso apoyo financiero pero altamente motivado y una junta directiva proactiva. Aún no constituida como una entidad legal. Buena relación de trabajo con otros grupos interesados en la reforma criminal tales como El Comité Dominicano de Derechos Humanos.	Poco	+
CIPAF	El mejoramiento en el sistema legal según afecta a la mujer. Intereses en los estudios públicos de política, negociación de paquetes de leyes ante el Senado. Miembros activos de coordinación de ONGs de la mujer.	Red internacional, buena capacidad de relaciones públicas, acceso a información - la organización de bases de datos a través de encuestas. capacidad de presionar.	Mediano	+
Comité de Mujeres Asesoras del Senado	Preparación de la legislación para el código de la reforma penal.	Bajo el liderazgo de Milagros Ortiz Bosch. Conexión cercana al PRD.	?	+
FINJUS	Promueve la reforma en el sector judicial (estructurado, substantivo y administrativo) Intereses actuales: Implementación del CNM, el tránsito de la actual legislación incluye la ley de Carrera Judicial, Escuela de la Magistratura y Ley de Administración presupuestaria.	Recursos financieros limitados. Una escasez de liderazgo. Amplia representación a través del Grupo de Asesoría. Una junta directiva prestigiosa pero poco utilizada. Controversia sobre afiliación partidaria del Director Ejecutivo.	Mediano	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
ANJE	Preocupados por mejorar el ambiente legal y judicial para las empresas. Interesados en proveer foros para la discusión de las reformas en áreas sociales, económicas y políticas.	Capacidad para divulgar la información y organización de seminarios de alto nivel. Creciendo "capacidad Convocatoria"	Mediano	+
CONEP	Una amplia agenda de reformas sociales, económicas y políticas. Aumento en la militancia. Respalda la agenda de FINJUS. Mantiene el papel de líder entre de la asociación empresarial.	Financiamientos de donantes internacionales. ¿Otros recursos financieros? Actual liderazgo fuerte y comprometido. Capacidad de presionar. Capacidad de generar información. ¿Carácter representativo? La presidencia cambiará al final de año.	Mediano a alto	+
JAD	Organización de títulos de tierras y mejoramiento de la ley de alquiler. Realizando programas en la educación y divulgación de información en los títulos de tierra.	Una organización del sector privado bastante respetada. Acceso a financiamientos de agencias de donantes internacionales . Personal profesional. Capacidad de generar información. capacidad de influencia. ¿Capacidad de presionar? ¿Influencias fuertes de la mayoría? ¿Seguimiento en el financiamiento?	Mediano a alto	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
ASIEX	Interesados en un sistema judicial confiable y transparente para resolver conflictos, reducción del costo de transacción y aumento de la competencia para inversiones extranjeras.	Recursos financieros, representación de grandes compañías transnacionales.	Poco/ mediano	+
CEDEMPRES A	Interesados en reformas legislativas según afecta los asuntos económicos. Divulgación a través de talleres y seminarios.	Trabaja con asociaciones del Sector privado y firmas prominentes de abogados. Pequeño personal.	Poco	+
AAE - Asociación de Abogados Empresariales	Reestablecido hace dos meses con la elección de un nuevo consejo directivo. Interesados en la reforma del Poder Judicial y promoción de ADR.	Membresía selecta, solo por invitación - da a la asociación una sólida estructura y una capacidad para dar una rápida respuesta a las propuestas del gobierno; mas reactiva que proactiva. Los miembros vienen de grandes compañías podrían potencialmente movilizar recursos financieros y que son necesarios.	poco	+
ANA - Asociación Nacional de Abogadas	La Asociación Nacional de Abogadas creada en 1963. Una membresía grande. Interesada en proveer continua educación legal y en promover las reformas en la administración de la justicia penal especialmente en relación a la mujer y las prisiones.	Escasos recursos financieros, pero buena destreza organizacional. Mediano "poder de Convocatoria" demostrado por la alta asistencia en sus seminarios.	Poco/ mediano	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Prominentes Firmas de Abogados.	Se preocupa por la falta de un Sistema Judicial competente, eficiente y confiable. Interesados en las decisiones basadas en la ley y reducción en los costos de transacción. Mantiene clientes y una base de ingresos.	Recursos financieros, información, familiarización íntima con el funcionamiento del sistema, abogados prestigiosos y un personal numeroso. No protagonistas prominentes, resistentes a la controversia.	Mediano	+
Prensa Escrita	Ingresos por publicidad. Generalmente, proponen medidas de reforma modestas y que no amenazan. Un número limitado de reportes de investigaciones publicados.	Circulación, información y acceso. Recursos financieros como parte de los mayores grupos económicos, los cuales además limitan la agresividad.	Mediano	-/+
RUMBO	Habilidad de reportar libremente sobre los temas mas sensibles en relación a la política, economía y asuntos sociales. Interesados en generar discusiones y debates en un amplia variedad de reformas.	Fuerte recopilación de información y diseminación de recursos. Alta visibilidad. Respetados. Mas agresivos que la mayoría.	Mediano	+
El Siglo	Interesados en informes de investigaciones públicas en el tráfico de drogas e impacto en la corrupción del sistema judicial.	Reporteros respetados. Circulación. Buenas fuentes de información. Acertados.	Mediano	+
Ex-Presidente Balaguer	La mayoría; control sobre las asignaciones de magistrados de la Suprema corte. Ocupado con las investigaciones en su administración.	Altamente leal, larga organización política, construida sobre años de beneficios en base a los clientes.	Mediano/alto	-

55

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Presidente Leonel Fernandez	Apoyo de la Reforma judicial pero señales mezcladas concernientes a las prioridades para la intervención y el momento de tomar acción del gobierno.	Congreso hostil y una gran burocracia a niveles intermediarios aún leales a Balaguer podría impedir cualquier intento serio en reformar el Sector Judicial a través de la legislación. Relativamente débil posición para negociar.	Mediano	+
Secretario de Estado para la Reforma Judicial	Interesados en desarrollar un fuerte papel del gobierno y una agenda para la reforma judicial. Tiene la ayuda de un equipo técnico de 4 abogados, y un economista de medio tiempo.	Estatus incierto; posiblemente será una sub-comisión de la comisión de modernización del estado. Recursos para equipo técnico no asegurado.	Mediano/bajo	+
Comisionada para la Reforma y Modernización de la Justicia	Aún no ha sido creada formalmente. Se espera que incluya representantes de los tres Poderes del gobierno, La Sociedad Civil, Las Universidades y Las Asociaciones de abogados; objetivos y ámbito de actividades aún por determinar.	Puede proveer un foro para todos los protagonistas interesados en la justicia para discutir la reforma. Capacidad no clara para emprender y liderar acciones concretas para la reforma.	?	+
Comisión para la Modernización del Estado	Recientemente constituida por decreto. Las operaciones y la agenda aún no definidas.	?	?	?

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Senado de República Dominicana Comisión de Justicia	Interesados en la mayoría (no han procesado importantes proyectos de leyes de la reforma). Interesados en la reforma constitucional para mantener una entrada de datos en la selección de los jueces.	Elemento clave en el proceso legislativo para la reforma judicial. La mayoría del PRSC. Puede movilizarse para impedir la reforma	Mediano a alto	-
Cámara de Representantes Comisión de Justicia	Interesados en promover la reforma constitucional.	Elemento clave en el proceso legislativo. No claro en cuanto a prioridades para la reforma judicial. Opuestos al gobierno. PRD tiene la mayoría.	Mediano	+
Suprema Corte de Justicia	Preservación de su reputación. La orientada a la mayoría. ¿Control o participación sobre la asignación de la próxima corte? Voto determinante en CNM	Formada por ancianos. Baja productividad, prestigio significativo deteriorado. Fuerte enlace con Balaguer. Tiene poder para sancionar jueces.	Poco	(-)
Consejo Nacional de la Magistratura	Recientemente constituida, tiene como única función elegir los magistrados de la Suprema Corte. Partidos políticos jugarán un papel substancial en las decisiones del CNM. Los procedimientos de operaciones lentamente se están definiendo.	?	?	?

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Jueces y Magistrados	Condiciones mejoradas y mayor asistencia. Mayor seguridad de los recursos y una carga de casos mas pequeños. Permanencia en la posición y/o de impunidad.	Apoyo de los Senadores y los grupos mayoritarios. Altamente vulnerable con la implementación de la ley de carrera. Bajo prestigio. desacreditado.	Poco	-/+
Personal Administrativo del Poder Judicial	Condiciones (mejores recursos y oficinas) y sueldos mejoradas. Mayor seguridad de empleo, mas entrenamiento. ¿Ley de carrera civil? Aprobación de la ley de presupuesto judicial.	Bajo prestigio. Altamente vulnerable al cambio de personal con el cambio de gobierno. Percibido como corrupto.	Poco	+/-
Jueces de Santiago	Mejorar las condiciones de los jueces, asegurar recursos de financiamiento establecer CNM, Ley de carrera, Escuela Magistrados y aprobación de la ley de administración presupuestaria del Poder Judicial.	Considerada la mejor corte en el país. Amplio poder de convocatoria. Capacidad para influenciar.	Mediano	+
Movimiento de Jueces Cibaefios	Un grupo mas amplio; interesado en mejorar las condiciones y funcionamiento del Sistema Judicial.	Reuniones esporádicas orientadas a temas.	Poco/ mediano	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Procurador General de la República	Considera la reforma judicial la pieza esencial faltante para la modernización del estado. Interesado en la institucionalización del Poder Judicial, independencia del Poder Ejecutivo, y una correcta aplicación de la ley. Ocupado por la Suprema Corte ejerciendo su papel en términos de disciplina y manejo del Sistema Judicial.	Capacidad técnica para ejercer un papel disciplinario en todos los miembros del Poder Judicial y el Ministerio Público. Bajos recursos y dependencia del Poder Ejecutivo (personal asignado por el Presidente) baja capacidad de movilización.	Poco	+
Procuraduría del Distrito Nacional de Santo Domingo	El procurador Fiscal interesado y activamente involucrado en la reestructuración de la procuraduría con nuevos fiscales y mejores entrenados.	El procurador altamente respetado, en ambos círculos público y privados. Bajos recursos financieros; buen manejo de los medios de comunicación.	Mediano	+
Policía Nacional	Pequeñas iniciativas por algunos oficiales para mejorar los métodos de la policía, capacidad de investigación, congestión en los altos rangos. Mantiene disciplina interna.	Disciplina paralela a la milicia. La única fuerza policial organizada. Recursos insuficientes para modernizarse. Salario pobre.	Mediano a Poco	(-)
Cardenal	Interesado en el pensar de la mayoría. Mantenimiento alianza con los Balagueristas.	La cabeza de la Iglesia Católica. Recibe fondos del gobierno para mantenimiento y construcción de iglesias. Fricción con el Rector de la PUCMM.	Mediano	-

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Iglesia Católica	Conferencia Episcopal: Preocupación por los derechos de los pobres; pastorales: preocupaciones específicas por las presiones, derechos humanos, juveniles y mujeres.	Autoridad de estatus/moral de la Iglesia. Habilidad para formar redes de comunicación con otros grupos. Acceso al gobierno. Recursos pierden su efectividad por las divisiones internas.	Mediano	+
PRD	La plataforma del partido en favor de la reforma judicial; posición de la delegación Congressional no clara.	El partido político más grande. Tiene mayoría en la Cámara.	Mediano	+
PLD	Propuso la plataforma mas fuerte para la reforma judicial.	Actualmente el mas débil de los tres partidos políticos mayoritarios en el Congreso. Tiene un Senador y unos cuantos diputados. Capacidad del progreso para adelantar las reformas en el Congreso.	Poco/ Mediano	+
PRSC	Las propuestas más débil de la reforma judicial de todas las plataformas de los partidos. Como partido de gobierno esta identificado con la mayoría	Actualmente tiene la mayoría en el Senado, capacidad para obstruir la reforma. El PRSC controla la mayoría de las instituciones gubernamentales.	Mediano	-
USAID	Énfasis en la agenda de gobierno democrático. La reforma judicial es una alta prioridad y actividades complementarias en otras áreas del gobierno dominicano.	Recursos financieros para emprender actividades de desarrollo a largo plazo. La Misión es vulnerable a las actuales reducciones presupuestarias.	Mediano	+

GRUPO	INTEGRES	RECURSOS	CAP/ MOBIL	POS +/-
Banco Interamericano de Desarrollo.	Esta emprendiendo un diagnóstico con la ayuda de FINJUS. La reforma estatal y judicial esta aumentando como prioridad para el Banco.	Grandes préstamos son posibles. La presencia de un préstamos del BID en el sector debe crear mayor confianza para la inversión. El proceso del presto es lento.	Mediano	+
ILANUD	El interés principal es trabajar con la reforma de los sistemas judiciales. Terminó un diagnóstico del sistema de dominicano a finales de los 80. Posible interés en volver.	Bajos recursos financieros. Principalmente una organización de asistencia técnica. Tiene una reputación.	Mediano	+

APÉNDICE D

GLOSARIO DE TERMINAS LEGALES

1. El Poder Judicial- Información General.

1.1 Organización del Poder Judicial.

Suprema Corte de Justicia

. Jurisdicción Nacional

9 Cortes de Apelación

. nivel regional

. solo una en Santo Domingo

14 Tribunales de Primera Instancia

. nivel provincial

. una en Santo Domingo

Juzgados de Paz

. nivel municipal

1.2 Jurisdicciones Especiales

Los casos contra los militares o la policía, conflictos de tierra y casos que involucran menores son solucionados en cortes especiales, que son llamadas "Jurisdicciones de Excepción" y no entran en la estructura del Poder Judicial descrita arriba.

1.3 La jurisdicción de Santo Domingo

a. Tribunal de Primera Instancia

(i) Esta dividido en:

* cinco "cámaras" a cargo de reclamos civiles y comerciales.

* una para conflictos laborales

* diez para asuntos criminales

62

(ii) Cada Cámara tiene un personal de cuatro: un juez, un secretario y dos "alguaciles". Hasta ahora, el juez fue asignado por el Senado, el resto del personal por el Poder Ejecutivo. Después de la reforma Constitucional de 1994, los jueces serán seccionados por la Suprema Corte, cuyos miembros serán asignados por el "Consejo Nacional de la Magistratura".

(iii) La cámara penal tiene un "procurador fiscal" quién representa al "Ministerio Público".

b. Corte de Apelación:

(i) Esta dividida en dos "cámaras", una para civil, comercial y conflictos laborales y la otra para asuntos criminales.

(ii) Tiene cinco jueces; necesita por lo menos tres para oír un caso.

(iii) El personal administrativo incluye un secretario, un asistente y dos "alguaciles" todos asignados por el Poder Ejecutivo.

(iv) El "Ministerio Público" esta representado por un Procurador General.

1.4 Suprema Corte de Justicia:

a. Compuesta por 11 magistrados elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura.

b. Los requisitos legales para ser un magistrado de la Suprema Corte son:

(i) Ser dominicano por nacimiento u origen, y tener por lo menos 35 años.

(ii) Estar en ejercicio completo de los derechos civiles y políticos.

(iii) Tener una licencia o grado en Leyes.

(iv) Tener por lo menos 12 años de experiencia como un Abogado, un juez o un magistrado.

1.5 Consejo Nacional de la Magistratura

Estará compuesto como sigue:

a. Presidente del país.

b. Presidente del Senado.

- c. Un senador de un partido político diferente al de el Presidente, Senado que será seleccionado por el Senado.
- d. Presidente de la Cámara de diputados.
- e. Un diputado de un partido político diferente al del Presidente de la Cámara que será seleccionado para la Cámara.
- f. Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- g. Un magistrado de la Suprema corte de Justicia que será seleccionado por la Suprema Corte.

1.6 Ministerio Público

El "Ministerio Público" es el cuerpo a cargo de procesar los casos criminal ante las cortes. Su personal es asignado por el Poder Ejecutivo.

- a. El "Ministerio Público" esta compuesto por:
 - (i) Un Procurador General (Procurador General de la República) quien representa el Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia.
 - (ii) 9 fiscales para la corte de Apelación, uno por cada Corte de Apelación (procurador general de la Corte de Apelación)
 - (iii) 14 "procuradores fiscales", uno por cada tribuna de Primera Instancia.

Solo hay un fiscal en cada distrito judicial. Aunque los fiscales deben tener asistentes, tener un solo fiscal a cargo de importantes jurisdicciones como Santo Domingo crea serios embotellamientos en el proceso.

- b. Las responsabilidades principales del Procurador general incluyen:
 - (i) Como encargado del Ministerio Público, el Procurador General supervisa todos los actos realizados por los fiscales y la policía Judicial, y puede emprender acciones disciplinarias en contra de éstos.
 - (ii) Supervisa todos los "funcionarios públicos" para asegurar el cumplimiento de la ley en sus actos como servidores públicos civiles.
 - (iii) Se desempeña como fiscal en casos penales ante las cortes.

1.7 Ante las cortes:

- a. Recurso de Oposición: es un requisito para revisar y modificar una decisión sometida al mismo juez quien la expidió.
- b. Recurso de Apelación: ocurre cuando uno de los partidos pide a una de las cortes superiores que revisen la decisión tomada por una corte inferior.
- c. Recurso de Casación: es el último recurso que un partido tiene en contra de un juzgado; es decidido por la Suprema corte de Justicia. "Casar una sentencia" significa "romper" una decisión en cuyo caso, el caso es devuelto a la Corte de Apelación para una nueva decisión.

1.8 Inscripción en Falsedad

Cuando un oficial del Poder Judicial comete un acto de violación de la ley, por ejemplo en el caso de las "notificaciones en el aire", el partido afectado puede demandar la validez de tal acto a través de una "inscripción en falsedad". Sin embargo, si la violación no es probada, el partido quien demandó el acto puede ser objeto de encarcelamiento.

1.9 Requerimientos para practicar la ley: Para practicar leyes ante los tribunales por lo menos, una persona necesita:

- a. tener por lo menos 18 años y ser dominicano;
- b. tener un grado de leyes de una universidad autorizada;
- c. tener un buen carácter moral y no haber sido convicto de un crimen;
- d. haber obtenido autorización del Poder Ejecutivo a través de un "exequátur"
- e. ser juramento por la Suprema Corte de Justicia;
- f. ser registrado en un tribunal de Primera Instancia.

2.0 Sanciones disciplinarias contra personal y Abogados del Poder Judicial

- a. Contra jueces y magistrados.

Magistrados y jueces de instrucción están bajo la supervisión de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte puede investigar una alegada mala conducta de un magistrado o un juez y emprender sanciones disciplinarias. Las sanciones pueden tomar la forma de reprimendas escritas, suspensión sin salario y destitución de puesto. Sin embargo, si la violación resulta en una ofensa criminal, el Ministerio Público tiene autoridad de iniciar un proceso penal contra el oficial en cuestión.

65

b. **Contra fiscales**

Los fiscales (Ministerio Público) están bajo la supervisión del Procurador General de la República. Todos los fiscales, incluyendo el Procurador General son asignados por el Poder Ejecutivo, y están por lo tanto bajo su supervisión directa. El Ministerio Público no tiene un estatuto que regula sus funciones, organización y operaciones. Como resultado, no existen procedimientos claros para manejar casos de mala conducta dentro de la institución. Las sanciones disciplinarias primitivas son contempladas en dos artículos de la ley del 1927 que trata de la organización del Poder Judicial. De acuerdo a esta ley, los fiscales podrían estar sujetos a reprimendas por el Procurador General, destitución de puesto ordenada por un tribunal como parte de un Juicio de condenación o por decreto del Poder Ejecutivo.

c. **Contra abogados**

Se les requiere a los abogados seguir el Código de Etica Profesional en su trabajo. En teoría, el Colegio de Abogados tiene vigilancia sobre todos los abogados en el país. El Tribunal Disciplinario del colegio puede investigar un abogado y hasta revocar su licencia para la práctica de ley. Las decisiones del Tribunal Disciplinario pueden ser apeladas a la Suprema Corte de Justicia.

2. Casos Criminales y el Poder Judicial

2.1 El Proceso Penal

Una acción penal va a través de cuatro diferentes etapas antes del juicio real:

- a. **Detención e investigación preliminar:** conducida por el Policía Judicial (mayormente por la Policía Nacional)

Un Policía Judicial está en teoría a cargo de investigaciones. Sin embargo, no hay Policía Judicial aún constituida. Las investigaciones son llevadas a cabo mayormente por la Policía Nacional, aunque fiscales y "jueces de instrucción" tienen además autoridad para investigar casos criminales.

- b. **Acusación:** realizada por el fiscal o el Ministerio Público.

Si el caso lo "amerita", el "Ministerio Público" o un fiscal hace la acusación contra el detenido y envía el caso al "Juez de Instrucción criminal"

- c. **Investigación:** realizada por los jueces de instrucción.

El juez de instrucción interroga al sospechoso, evalúa la evidencia recogida hasta ese momento y envía el caso a juicio.

- d. **Juicio:** Por las cortes y los tribunales

Al juicio el juez escuchará al detenido en una vista pública y determinará su juicio.

2.2 Detención preventiva: = Prevención o prisión provisional

En la mayoría de los sistemas de leyes civiles, la detención preventiva es una medida de seguridad que se aplica a ofensas criminales castigadas con encarcelamiento por 6 meses o más. Un oficial de la policía quien a sido testigo de un crimen puede arrestar a la persona y detenerlo/la preventivamente; la policía puede además arrestar y detener una persona basada en el denuncia de una tercera persona, cuando haya indicios graves de culpabilidad. El sospechoso es encarcelado por no más de 48 horas, durante ese tiempo la autoridad apropiada (probablemente un fiscal) analice la evidencia, interrogue al sospechoso y decida si existen suficientes méritos para llevar el caso a la justicia. Si después de las primeras 48 horas el sospechoso no ha sido escuchado ni una decisión preliminar ha sido tomada sobre el caso, el/ella debe ser puesto en libertad o la detención vendría siendo ilegal, afectando la validez de un procedimiento penal en el futuro. Una extensión de las primeras 48 horas puede solo ser concedida por la autoridad apropiada.

La Constitución de República Dominicana, bajo los derechos y libertades individuales incluye provisiones que afirma que un detenido tiene el derecho de ser escuchado por la autoridad apropiada dentro de 48 horas o puesto en libertad, y que cualquiera persona arrestada en violación de esta provisión "será puesto en libertad inmediatamente a su propia petición" (art. 8 número 2) Los mecanismos para aplicar estas provisiones, ej: implementar legislación, son sin embargo, mucho menos desarrollados. El único tipo de detención preventiva contemplada en el Procedimiento del Código Criminal se refiere a una que puede ser ordenada por un juez de instrucción durante la fase de investigación, después que el sospechoso ha sido interrogado (prisión provisional). El juez necesita notificar y escuchar al fiscal antes de dar una orden de detención. Igualmente, el juez requiere el acuerdo del fiscal para liberar una persona que está bajo detención preventiva (arts. 94-112).

2.3 Querrela: pleito, demanda

2.4 Policía Judicial

Está a cargo de dirigir las investigaciones criminales preliminares y detener los sospechosos de un crimen. En República Dominicana la policía judicial no existe como una entidad separada. Mejor dicho, agencias diferentes son autorizadas para "actuar" como policía judicial para investigar crímenes, ej: la policía nacional, Jueces de Instrucción y fiscales.

2.5 Jueces de Instrucción

Hay un solo juez de instrucción criminal por cada distrito judicial. Ellos están encargados de terminar la investigación de un caso criminal a través de interrogaciones del sospechoso y testigos y una visita al escenario del crimen (Art. 71 CPP). El acusado no está presente mientras los testigos están siendo interrogados. (art. 73 CPP)

Jueces de instrucción pueden actuar como policía judicial, en tal caso, están bajo suspensión del Procurador general.

2.6 Abogados de Oficio

Estos son abogados asignados y pagados por la corte para representar a una persona durante un juicio (art. 221 CPP). Ellos no conocen el caso antes de la fecha de la vista pública donde el caso será juzgado.

2.7 Desacatados

Son personas quienes a pesar de haber sido concedida libertad condicional están aún en prisión. "Desacato" significa no en acuerdo con una orden.

2.8 Constitución de Parte Civil

Se refiere a una demanda por daños hecha en un caso criminal por una persona quien fue afectada por la comisión del crimen siendo juzgado. (art. 63 CPP).

2.9 Habeas Corpus

Habeas Corpus es un recurso dado a la gente que ha sido detenida como sospechosos de haber cometido un crimen pero quienes aún no han sido juzgados por un juez o un tribunal. Con eso, el detenido está pidiendo primero, saber la razón por lo cual el/ella fue encarcelada, y segundo, ser puesto en libertad de acuerdo con la ley (Ley de Habeas Corpus, No.10 del 23 de noviembre de 1978).

APÉNDICE E:

LISTA DE CONTACTOS Y PERSONAS ENTREVISTADAS

1. ONGs

- Milton Ray Guevara, Director Ejecutivo, Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS)
- Yolanda Martínez, Coordinadora de Proyecto de Defensores Públicos, FINJUS
- Wellington Ramos Messina, Miembro, Junta Directiva, FINJUS
- Teresa Peña, Directora de Proyecto Defensores Públicos
- Virgilio Almanzar, Presidente, Comité de Derechos Humanos
- Marcelino de la Cruz, Comité de Derechos Humanos
- Genaro Rincón, Comité de Derechos Humanos
- Serbando Hernández, Comité de Derechos Humanos
- Isidoro Santana, Secretario Fundación Siglo XXI
- Eduardo García Michel, Presidente, Fundación Siglo XXI
- Carlos Despradel, Presidente, Centro de Orientacion Economica
- Ramón B. Martínez Portorreal, Director Ejecutivo, Instituto de Investigación, Documentación y Derechos Humanos de la República Dominicana
- Magalys Pineda, Directora Ejecutiva, Centro de Investigación para la Acción Femenina CIPAF.
- Pedro Ubiera, Director General, Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales CEDAIL.
- Maria Victoria Mendez, Directora División Jurídico-Legal, Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales CEDAIL.
- Rhadys Abreu de Polanco, Presidenta, Asociación Nacional de Abogadas, Inc.- ANA-
- Guillermo Caraballo, Acción Jurídica Institucional.
- Miguel Angel Heredia Bonetti, Centro de Estudios Empresariales

2. Sector Privado

- Andrés Marranzini Pérez, abogado, miembro del Grupo Consultivo, y del Equipo Técnico de la Comisionada para la Reforma y Modernización de la Justicia
- Luis Heredia Bonetti, abogado, Russin, Vecchi & Heredia Bonetti
- Juan Manuel Suero Vélez, abogado, Russin, Vecchi & Heredia Bonetti
- Marcos Pena Rodríguez, abogado, Russin, Vecchi & Heredia Bonetti
- Emigdio Valenzuela Moquete, abogado, Esquea & Valenzuela
- Juan Manuel Pellerano, abogado, Pellerano & Herrera
- Mark Freehill, Translation and Communications Consultants
- Aníbal de Castro, Presidente Editorial AA (Rumbo)
- Marino Vinicio Castillo, abogado, Pelegrín Castillo
- Rosendo Alvarez III, Director General, Instituto Dominicano de Mercados de Capitales Inc.
- William Wall, Private Consultant
- Jorge A. Victor Rojas, socio director, SRM Consultores
- Claudia Fernández, Informer, El Siglo
- Julio Bolívar Díaz, Director, Teleantillas
- Francisco Castillo, Director Ejecutivo, Consejo Nacional de Empresas Privadas
- Altagracia Suárez Bautista, Consultora Jurídica, Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo.
- Eduardo M. Trueba, abogado, J.M. Cabral y Baez.
- Francisco Alvarez Valdez, abogado, Headrick Rizik Alvarez & Fernández.
- Luis J. Jiménez, abogado, Russin Vecchi & Heredia Bonetti.
- Ramón Franco Thomen, asesor jurídico, Empresas Leon Jiménes, S.A.

- Osmar C. Benítez, Vicepresidente Ejecutivo, Junta Agropecuaria Dominicana, Inc.
- Ingrid Lavandier, Abogada, Junta Agropecuaria Dominicana, Inc.
- Emilio Martínez, Director de Administración, Junta Agropecuaria Dominicana, Inc.
- Fabiola Medina Garnes, Vicepresidenta y Asesora Jurídica, CODETEL.

3. Oficiales del Gobierno.

- Franklin Almeyda Rancier, Secretario de Estado Comisionada para la Reforma y Modernización de la Justicia.
- Jorge Tactuk (sp.?), Miembro, Equipo Técnico de la Comisionada para la Reforma y Modernización de la Justicia.
- Julio De Beras, Senador de la República, Presidente de la Comisión de Justicia del Senado
- Emmanuel Esquea Guerrero, Diputado de la Cámara de Representantes, Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara
- Rodriguez Orbe, Procurador General de la República
- Luis Nelson Pantaleón González, ex-Procurador General de la República (Balaguer Administration)
- Rafael Alburquerque, Secretario de Trabajo
- Guillermo Moreno, Procurador Fiscal del Distrito Nacional, Santo Domingo
- Manuel de Jesús Pérez Sánchez, Coronel Abogado de la Policía Nacional, Juez Primer Sustituto del Juez Presidente de la Corte de Apelación de Justicia Policial
- Mildred Pérez de Vanderhorst, Asistente de la Suprema Corte de Justicia
- Bernardo Santana, Director de Influencias

4. Oficiales Universitarios

- Manuel Ramón Sosa Pichardo, Consultor Jurídico y Profesor Titular de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
- Salvador Ramos, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Autónoma de Santo Domingo

- Franklin García Fermín, Vice Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Autónoma de Santo Domingo
- Rhadamés Mejía, Vice-Rector Ejecutivo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Flavio Espinal, Director Programa de Administración Pública, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Ramonina Brea del Castillo, Profesor

5. Entrevistas en Santiago

- Julio César Valentin, Procurador Fiscal de Santiago.
- Blas Santana, Procurador General, Corte de Apelación de Santiago.
- Silverio Collado, Presidente, Asociación de Abogados de Santiago.
- Victor José Castellanos, Presidente Corte de Apelación de Santiago.
- Erotides Rodríguez, Secretario Genereal Colegio de Abogados de Santiago y Juez de Instrucción.

6. USAID y Embajada Americana

- Donna Jean Hrinak, Ambassador
- Marilyn Zak, Director, USAID
- Jesse Orozco, Deputy Chief of Mission, US Embassy
- Michael Deal, Deputy Director, USAID
- Dennis Linsky, Political Counsellor, US Embassy
- Abelardo Arias, Political Officer, US Embassy
- Colette Claude Cowey, Program Office, USAID
- Manuel Ortega, Democratic Initiatives Office, USAID
- Douglas Ball, USAID
- Ted Gehr, Program Office, USAID

- Efrain Laureano, USAID

7. Grupo de Asesoría

- Milton Ray Guevara

- Wellington Ramos Messina

- Yolanda Martínez

- Guillermo Moreno

- Ramon Martínez Portorreal

- Ramonina Brea Castillo

- Rosa Campillo

- Julio Aníbal Suárez

- Federico Silva Gassó

- Wenceslao Vega

- Vicente Estrella

- Teresa Peña

- Sonia Díaz

- Eddy Tejera

- Martín Montilla Luciano

- Luis E. Martínez

- Maritza A. Rodríguez

- María Teresa Rivero

APENDICE F:
DESCRIPCIÓN DE TRABAJO

74

APPENDIX F

517-0000-I-07-4067-00 D.O. #: 7

STATEMENT OF WORK

USAID Rule of Law Stakeholder Analysis and Strategic Implementation Plan.

I. Background:

The legal system in the Dominican Republic, as in nearly all of Latin America, is based on code-law, rather than on common law as in the United States. The Judiciary, as established by the Constitution and by law, should be an independent branch of the government. However, in reality the judicial system is not free from interference from various sources. The Executive controls its budget. The Senate has the authority to choose all judges, and the Senate is also strongly influenced by the Executive. This interference compromises the Judiciary's independence, results in less than impartial and swift justice, and breeds corruption. There now appears to be a critical mass of concerned citizens that is determined to achieve judicial reform.

The Dominican Judiciary is the weakest of the three branches of the government and its lack of independence is universally recognized. The Dominican Senate directly appoints all judges to four year terms concurrent with the Senate term. The Senate has apportioned the Judicial appointments politically, based on party representation in the Senate. In practice, therefore, all judges are dependent on the legislative branch for their jobs. It is a widely known practice for a prospective judge to "buy" his position from a senator or group of senators by promising to deliver a portion of the bribes he receives as a judge, a practice believed to be a major source of income for some senators. In turn, the legislature is dominated by the executive branch, so the president has a great deal of influence over the selection of judges. The executive branch also names all prosecuting attorneys.

The Dominican court system is four tiered: 1) Local magistrates and judges, 2) Courts of First Instance, 3) Appellate Courts, and 4) The Supreme Court. There is also a Court of Instruction which functions as an investigative court, not a trial body, although it has the ability to dismiss charges for a variety of reasons before a case comes to trial. Both civil and criminal cases can be heard in the same court, and can be heard simultaneously if both arise from the same events. Misdemeanor cases are heard by justices of the peace, while felonies are first heard by the court of first instance and may be appealed by either side to higher courts without specific cause. The Supreme Court handles cases involving high-ranking government officials, and rules on constitutional issues. In addition to this basic structure, there are specialized courts for administrative law, police officers, the military, labor disputes, and land disputes. With the exception of the military and police, these courts all fall under the direct jurisdiction of the Supreme Court.

The judiciary is completely dependent administratively on the executive and legislative branches of government, and highly over-centralized. The judiciary has no control over the size of its own budget, and it is susceptible to pressure from the Congress. Judges have only limited control over personnel decisions, as many of their offices are staffed by executive and legislative branch patronage. Additionally, the lower courts have almost no discretionary funds. For example, if a lower court judge wants something as simple as a typewriter, he must formally request it from the Supreme Court, which may or may not disburse the funds. As a result, the lower courts lack much of the basic equipment and supplies of a modern court, and have a difficult time hiring and maintaining qualified personnel.

The quality of legal education in the Dominican Republic varies widely, and many of the better Dominican lawyers have studied abroad, typically in France or Spain, but this is not an option for many. Since the appointment of judges and prosecutors is essentially political, consideration of their qualifications for the job is not usually an issue.

The largest single problem in the Dominican justice system is the rampant corruption. Judges and prosecutors are poorly paid. A salary for a typical judge is 7-10 thousand pesos per month (US\$500-800). Although the salary is comparable to what other professionals make in the Dominican economy, it is not enough to support a family comfortably. Most judges feel compelled to supplement their income by other means. Some do so through second jobs or businesses on the side, but unfortunately, many do so by soliciting or accepting bribes.

Prosecutors wield considerable power. After an arrest, it is the prosecutor who determines if charges will be filed, and what they will be. The prosecutor may drop charges and order the release of prisoners for lack of evidence on his own authority, and can block bail hearings. Perhaps the greatest point of corruption is the prosecutor's power to appeal a decision in favor of a defendant, thereby impeding the person's release. The prosecutor also decides which judge will hear a particular case. Different judges have varying reputations for toughness or corruptibility, and it is easy for the prosecutor to affect the outcome of the case at this point.

The form of the judicial system also lends itself to corruption. Judges need not justify their decisions substantively, which makes it easier for a judge to obscure the factors behind a decision. Prosecutors, who have exceptional influence over whether a case is to be prosecuted at all, and in what manner, are also susceptible to corruption. There are no mechanisms in the system which hold judges and prosecutors responsible for their decisions.

Under the terms of the Pact for Democracy, signed by the major political parties and sectors of civil society in August 1994, to end the Dominican post-electoral crisis, the Constitution was amended to: give the judiciary administrative and budgetary authority; institutionalize the career progression of judges, and reduce the politicization of the appointment of judges. These changes are pending the passage of the judicial career law, the designation of the National Judicial Council (CNM), and other implementing legislation. A draft judicial career law, introduced in 1995, provides some of the legislation for the constitutional changes previously mentioned. It establishes the Directorate General of the Judiciary, which would be responsible for the administration of the courts. It also establishes minimum qualifications for entry into the judicial career and for higher level appointments and it institutionalizes a career path which will enable judges to be promoted through professional merit and seniority. The performance of judges will be evaluated annually by the Supreme Court or the Appellate Courts, and guidelines are set for the discipline of malfasant judges. Finally, a national judicial school is to be established. This school would provide supplementary professional education to all appointed judges to improve standards of judicial performance. Noticeably lacking from the bill is mention of how these bodies will be funded.

While the draft law addresses many of the flaws in the judicial system, it is only a draft, and has not yet been debated in Congress. The Dominican Legislature is notoriously slow, and major legislation like this will take some time to pass. When and if it does, it may be significantly altered. If the heart of the legislation remains intact, however, it may provide the basis for the gradual professionalization of the Dominican Justice System.

USAID is planning to initiate a major activity to build Democracy by seeking to increase the independence, professionalism and effectiveness of the judiciary, within the framework of strengthening democratic institutions. The activity will work with various justice sector institutions, to support the Agency's goal of Building Democracy within a stable civil and commercial legal environment while strengthening the Dominican Republic's rule of law, as opposed to the existing rule of influence. This new activity seeks to promote the reforms included in the Pact for Democracy, enhance the independence, professionalism and efficiency of the judiciary and related institutions, and support the efforts of Dominican private and public sector citizens to identify problems and plan reforms of the judicial structure in their society.

However, in order to successfully implement the necessary reforms, USAID must fully understand the terrain upon which it will have to play and understand the key role played by stakeholders in the determination of judicial policies, their implementation, and outcomes. The variety and complexity of political and decisional processes found in the making and implementation of policy change in the Dominican Republic calls for a clear understanding of the distribution of support for specific issues and the knowledge

about how certain sectors will react to particular policies. Further, USAID must develop a plan for applying this knowledge to effect the desired changes in the judicial system.

The contractor team will be working in the middle of the 1996 presidential election campaign: a highly politicized milieu. It will be extremely important that the team keeps a low-profile to avoid any criticism of U.S. influence in the electoral process.

II. Objectives:

- (a.) To develop a stakeholder analysis for implementing judicial reforms in the Dominican Republic. This stakeholder analysis must indicate whose interests should be taken into account when making a decision as well as indicate why those interests should be taken into account when trying to implement policy changes.

The analysis must identify where USAID and Dominican Justice Sector NGOs sit in the environment, who are the other stakeholders, who are the likely winners and losers given particular changes, what are their resources, how quickly can they be mobilized, what are their interests and why? It should also provide the key input for the design of strategies to handle certain groups, knowing what pieces of the policy should be emphasized, or how to assure future support.

- (b.) To assist USAID in developing a strategic plan for implementing judicial reforms applying the stakeholder analysis (reference a) to design tactics for successful policy change.

III. Activities:

- (a.) Review of Documentation: Prior to arrival, the contractor will review the following documents, and others, as appropriate, which will be provided by USAID in advance: a) Administration of Justice NAD, b) the IDB Scope of Work for an AOJ "diagnostico", c) the ILANUD survey, d) the FINJUS survey.
- (b.) Work Plan: Before arrival at Post the contractors will prepare a preliminary work plan (for two trips) which will include: a discussion of the proposed approach and tools and techniques to be used, information to be sought and how it will be validated, a list of activities, a schedule for each team member, and an outline of the final report.

The work plan, which must be approved by USAID, is intended to demonstrate that the contractors and USAID are fully agreed as to points to be addressed in the final product, the methodology utilized to develop those point and the kind of

evidence upon which observations are based.

- (c.) Consultative Group: The contractor team will assist with the initiation of the Consultative Group, and assist in planning how it will direct and coordinate the implementation of judicial reform and develop effective working relationships among organizations in the justice sector. The contractor will interview designated representatives of the Consultative Group as well as other key players in the justice sector. Together, the Consultative Group and contractors will develop both the stakeholders analysis and a draft strategic management plan for implementing justice sector reforms. All work will be closely coordinated with the Mission.

IV. Approach:

In developing the strategic management plan, the contractor will include the following steps:

- a. Agreement on the strategic management process.
- b. Identification and clarification of the roles, objectives and strategies for the Consultative Group, Justice Sector NGOs and the GODR.
- c. Identification of the internal strengths and weaknesses of the Consultative Group, Justice Sector NGOs, and the various GODR players in the justice system.
- d. Assessment of the threats and opportunities from the external environment.
- f. Identification (a map) of key constituents/stakeholders and their expectations.
- g. Identification of the key strategic issues confronting the Consultative Group.
- h. Design/analysis/selection of strategy alternatives and options to manage the issues identified.
- i. Develop implementation strategy.
- j. Develop plan for monitoring and review of the strategy's performance.

Based on the above approach, the contractor team will assist the Consultative Group in developing a strategic management plan which could guide their efforts in concert with a USAID AOJ/ROL activity, with special attention to 1996-97 calendar year.

V. Reporting Requirements:

- (a.) A preliminary work plan for the contractor team will be submitted to USAID within two working days after team arrival (two copies).
- (b.) The Team Leader will meet with USAID's AOJ/ROL Result Package Team at least weekly to report on progress, problems, potential innovations, unexpected difficulties, etc.
- (c.) The contractors will brief USAID on findings and will present a draft of the stakeholders analysis and the strategic management plan (two copies each in English and Spanish) at least three working days before first departure to the U.S.
- (d.) The contractor team will deliver a draft final report (five copies each in English and Spanish) not less than 2 days prior to the team leader's second departure from country. The Working Group and USAID will review the report and provide comments to the Team Leader for incorporation into the draft.
- (e.) Not later than completion date, the contractor will furnish 12 copies in Spanish and 12 in English of the final report to USAID. The final report should also be submitted in an electronic file format, compatible with WordPerfect 5.1

VI. Level of Effort:

The contractors will begin background research and planning by the end of March and prior to arrival in the Dominican Republic. Arrival in country is planned for on or about April 8, 1996. An initial 16 - 19 work days is planned for field work in the Dominican Republic, which is expected to be completed on or about the end of April, 1996. A second shorter trip (7-10 work days) has been budgeted to allow for follow-up work to be done after the August 16, 1996, presidential inauguration to validate the initial analysis and make appropriate adjustments based on the outcome of the elections, shifting political alliances, etc. All work will be completed by October 31, 1996. Total professional level of effort is 27 - 33 work days. A six-day work week is authorized.

VIII. Relationships and Responsibilities:

For this work order the client is USAID/Dominican Republic (USAID/DR). The contractor team will work in close coordination with the client. The ROL Consultative Group liaison will be Dr. Milton Ray Guevara. USAID/DR technical liaison officials will be Douglas Ball, AOJ Coordinator for the Democracy and Governance Team (DGT), Maritza Rodriguez, DGT Financial Manager, and Manuel Ortega, DGT Leader.

IX. Consultant Qualifications:

The team will be composed of two persons with extensive experience in the operation of judicial systems and/or Public Administration or international relations. Experience in Latin American Legal systems is desirable. Knowledge of and consulting experience in strategic planning is necessary. Consultants will have demonstrated outstanding verbal presentation skills, experience in dealing with government and private officials, and ability to write clearly in Spanish and English. Professional level competency (FSI-4) Spanish is required, as many counterparts do not speak English..

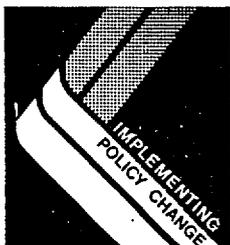
VII. Inspection and Acceptance and Payment:

The work plan or program and draft report will be discussed with the responsible officers of USAID/DR, and will be subject to their approval and acceptance. Payment will be as follows: 20% on the acceptance of the work plan, 50% on the acceptance of the draft Stakeholder Analysis and Strategic Implementation Plan; and 30% on the issuance of the final report.

February 13, 1996 at 2:26 pm
File: u:\edt\pub\docs\dball.sow

APENDICE G:
NOTA TECNICA -
ANALISIS DE LOS INTERESADOS EN LA REFORMA JUDICIAL

82



Technical Notes

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 2

March 1992

Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers

By Benjamin L. Crosby

The recognition of the key role played by stakeholders in the determination of policy, its implementation, and outcomes has made stakeholder analysis a vital tool for strategic managers. The term stakeholder analysis encompasses a range of different methodologies for analyzing stakeholder interests and is not a single tool—a fact that has led to some confusion about what it is and how one does it. The purpose of this note is to help clarify the notion of stakeholder analysis by exploring a series of alternative methods, their advantages and potential limitations. A common analytic methodology for use by the IPC team and developing country managers in reconnaissance and other diagnostic activities will also be suggested.

What is it and Why do it?

The purpose of stakeholder analysis is to indicate whose interests should be taken into account when making a decision. At the same time, the analysis ought to indicate why those interests should be taken into account. How do we know when a group's or actor's interest **must** be given specific and serious consideration? First, if an actor or group is in a position to damage or weaken the authority or political support of the decision maker or the organization, then it should be taken into account. For instance, the urban industrial import sub-

stitution sector in many developing countries is opposed to reforms to facilitate a more export-driven economy. Since this sector is often the most economically powerful sector, it is generally in a position to weaken political authority should it actively oppose the government.

Second, if the group's presence and/or support provides a net benefit or strengthens an organization and/or enhances the decision-maker's authority (and capacity to secure compliance to decisions), then it should be given close consideration. For example, if a group can bring new resources, provide entry into a new market or otherwise enhance the organization's strength, it should be taken into account.

Third, if a group is capable of influencing the direction or mix of an organization's activities, it needs to be counted as a stakeholder. Consumers are often viewed as stakeholders in organizations charged with the delivery of public services. But since public utility organizations in LDCs are frequently monopolistic, and since most consumers are poor and have little, if any, capacity to mobilize, the decision maker can safely exclude them from the decisional calculus. But in other cases even amorphous groups can be powerful stakeholders, particularly if they are large; the influence of the comparatively affluent American teenager on the music and fashion industries of the United States is a case in point.

Benjamin L. Crosby is a Director of MSI; he holds a Ph.D. from Washington University in St. Louis, Missouri and manages the Implementing Policy Change project.



interest they take in a particular issue and, b) the quantity and types of resources they can mobilize to affect outcomes regarding that issue. However, the way in which and the degree to which each of these elements is analyzed varies considerably. Overly inclusive approaches run the risk of turning the analysis tedious without a great deal of added value. As a rule of thumb, one might apply the following: only those groups or actors with real and mobilizable resources that can be applied for or against the organization and its interests to the issue at hand should be included. They are the ones that have the capacity to directly influence policy outcomes.

Approaches to Stakeholder Analysis:

Certain schemes are quite limited in what they expect to achieve with stakeholder analysis, while others are considerably richer both in data and analytic requirements. By applying the criteria noted in the paragraphs above regarding which groups ought to be included in a stakeholder analysis this note will explore some of the dimensions of these schemes, ranging from one of the more simple forms of stakeholder analysis to much more complex frameworks.

Brinkerhoff's (1991) approach to stakeholder analysis focuses upon use of the tool for managing programs. This focus highlights identifying what a program needs from its stakeholders to be effectively implemented. These needs are framed in terms of types of exchanges between the program and its key stakeholders: e.g., financing, physical inputs, political support, approvals, policy support, technical assistance, and so on. Stakeholders are identified and classified according to the resources they control, their interests in the program's activities and outputs, and their importance to the different types of exchanges. Brinkerhoff then summarizes the analysis in a matrix in which actors concerned about a particular issue are arrayed along a vertical axis, while the horizontal axis illustrates certain types of exchanges (or resources) the actor can bring to the issue.

There are a couple of characteristics of this approach and in the matrix that might limit its usefulness for certain analysts. First, while exchanges or resources are

noted, the degree to which such resources are in fact salient to issue outcomes is not easily perceived in the matrix itself. Second, neither the matrix nor the narrative analysis indicate the degree to which the group has the capacity to mobilize the resource or exchange noted. Nevertheless, the approach does quickly communicate who has what—important elements for strategy development.

Honadle and Cooper (1989) take a slightly different and more limited approach to stakeholder analysis than Brinkerhoff. Their matrix arrays the primary actors or stakeholders across the horizontal axis, and on the vertical lists a series of problems upon which those stakeholders might have some impact or capacity to help resolve the issue. The matrix, however, is not clear about how stakeholders can actually help in resolving the problem indicated, merely that they might be able to. Perhaps more importantly, the matrix does not really indicate the level of interest of the stakeholder in the problem nor the direction of that interest. Is the stakeholder for the policy or against it? How strongly does the actor feel about the issue? However, as a "first cut" mechanism for illustrating the array and range of problems and actors, Honadle and Cooper's approach is quite useful.

Other interpretations of stakeholder analysis go much further than the two approaches just described. Gamman's approach (1991) is much more descriptive and analytically is quite comprehensive. However, his approach is keyed into aiding the analyst in strategy design—and is therefore necessarily more complete in his analysis. Unlike the earlier approaches, it not only lists the important actors but also attempts to gauge their relative importance, their interests and/or objectives, how these interests are in conflict with others, and the leaders of each group.

While the main strength of Gamman's approach lies in its comprehensiveness, it is also the source of some potential problems—especially with respect to how many and which groups are or ought to be included in the discussion. To be complete, Gamman suggests that the analyst look beyond the range of obvious actors or groups and determine which unmobilized and/or unor-

IPC Technical Notes is a publication of the United States Agency for International Development's Implementing Policy Change Project, which is managed by the Agency's Global Bureau, Center for Democracy and Governance.

The project's contract team consists of Management Systems International (prime contractor); Abt Associates Inc.; and Development Alternatives. The IPC Project Office is located at MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C., 20024. Telephone: (202) 484-7170; Fax: (202) 488-0754

84

cussion. To be complete, Gamman suggests that the analyst look beyond the range of obvious actors or groups and determine which unmobilized and/or unorganized groups might be affected in some manner by the policy (regardless of whether they are in fact affected by the policy), and how they might feel about that policy. When the policy focus is fairly broad, then the number of groups that could be included under that criteria mounts rapidly, and can quickly turn the analysis into a somewhat burdensome exercise (at least from a busy manager's point of view). Another potential difficulty with Gamman's approach is that he does not examine the nature of stakeholder resources nor their capacity to mobilize those resources. Without some clarity regarding resource levels and capacity, judging stakeholder impact on policy issues will be difficult.

The level of effort required to carry out the sorts of activities suggested by Gamman is substantial. Thus, before proceeding, managers should weigh the potential gains from the analysis. Also, Gamman's approach requires a degree of sophistication and familiarity with the environment that a short-term consultant seldom has. If this type of analysis is desired, then, effort should be made to obtain assistance from local knowledgeable or informants. These caveats notwithstanding, Gamman's approach can provide a wealth and richness of information to aid both in the policy design and implementation process.

A fourth approach is that utilized by Lindenberg and Crosby (1981) in conjunction with their political mapping techniques, and is that which has been suggested for use by the IPC project. This approach develops a matrix in which information for each group is arrayed according to the group's interests, the level of resources it possesses, its capacity for mobilization of resources, and the group's position on the issue in question.

In the first cell (Table 1) are listed those interests that will be affected by the policy or decision to be taken. What are the group's specific interests in the policy? The analyst should be careful to select only those two or three interests and/or expectations that are most important. In the second cell are noted those resources that the group possesses that could be brought to bear in the decision making or implementation of the policy. Can the group offer some special knowledge or information? Would the group's status and presence on one side of the issue be key to its implementation or blockage? If the group appears to have resources that can be brought to bear, it is important to know whether the group is capable of mobilizing those resources quickly or only slowly. Quickly mobilizable resources are advantageous if the issue has immediacy, but less so if the impact of the issue is further out into the future. If the group cannot mobilize or make effective use of its resources, then they are not really resources in any meaningful sense of the word. The analyst's judgment regarding mobilization capacity should be noted. Finally, the group's position regarding the issue should be examined and noted. Judgment should be more discrete than a simple for or against. If a group is barely in favor of an issue, a convincing argument could be enough to change its position.

In some respects this approach is similar to Gamman's, but with the difference that the analyst need not go beyond the range of obvious actors. Only those actors with a position on the issue and resources that can be brought to bear need be considered. Nevertheless, the level of effort, analysis and inclusiveness of this approach is much broader (and time consuming) than recommended by either Brinkerhoff or Honadle and Cooper. As with the Gamman approach, the analyst should carefully weigh the benefits to be achieved from the analysis against the costs of carrying it out.

TABLE ONE

GROUP	GROUP'S INTEREST IN ISSUE	RESOURCES	RESOURCE MOBILIZ. CAPACITY	POSITION ON ISSUE

While stakeholder analysis is certainly helpful to gain a better understanding of the interests and resources of the important players for policy decision-making and implementation, it is even more so when used in conjunction with other strategic management tools such as political mapping, forcefield analysis, and the environmental analysis matrix (see IPC note, "The Political Environment for Implementation of Policy Change: Tools for Analysis", 1991). With political mapping, stakeholder analysis can help to refine the placement of political groups on the map. In the case of forcefield analysis, it helps clarify a group's position as well as the comparative importance or salience of the group on the forcefield. Indeed, stakeholder analysis is generally a more interesting and powerful tool if used in combination with others.

How to Conduct a Stakeholder Analysis for a Reconnaissance Visit:

There are several reasons why an external analyst might carry out a stakeholder analysis. First, for identification of the client and where he/she sits in the environment (who he/she is, what he/she is supposed to do, the importance of the position in relation to others) and to understand some of the pressures and expectations regarding his/her role. Second, the analyst should acquire a broad understanding of the environment and how stakeholders interact with the environment and the organization in order to play a more effective role with the client. A knowledge of who's who and why will produce a more effective interaction with the client. Third, managers can sometimes hold strong opinions about stakeholders which conflict with generalized perceptions in the environment. The external analyst can play a valuable role as an "independent auditor" of those stakeholders. Finally, given that some approaches to stakeholder analysis can be quite time-consuming, the external analyst can provide at the very least an initial cut to be reviewed by the client.

Generally, the analyst can begin the stakeholder analysis before going into the field through perusal of the literature on the case country's politics and economics. In addition to standard sources such as the CIA's annual World Factbook, and professional journal publications, World Bank, AID, and UNDP publications can be helpful. The analyst should make a list of the groups that seem most relevant to the policy issue under consideration. One should not try to be very restrictive at this stage—it would be better to try to develop a fairly ample list and then begin to reduce. If sufficient information is available, the analyst might also consider

drawing a political map or working up a tentative forcefield analysis. If possible, experts at local universities or think-tanks or from the country's embassy should be sought out for their opinions. With all this, the analyst ought to be able to generate some early hypotheses regarding the array of stakeholders and their relative importance.

Once in the field, the analyst should seek out local knowledgeable to obtain their opinions regarding key players and their interests. The analyst is encouraged to use as wide a range of informants as possible since many informants also have particular agendas they wish to promote. Key informants can be quite varied: journalists, top officials in the church, leaders of business groups, congressmen, leaders of political parties, international donor officials, leaders of interest groups, university professors, consultants, embassy officials (other than the US too), labor leaders, radio and TV commentators, local think tanks, management institutes, high ranking military officials or professors at the military colleges, and local and international PVO heads.

Although personal interviews are the standard method of obtaining information, other techniques can be used. For instance, this writer has had success in using informal panel groups and workshops to discuss these issues and work through differences of opinions. The difficulty of this approach is that it generally requires more entree than that enjoyed by most intermittent consultants. This technique is also a good sounding board for testing the analyst's ideas.

Ideally, the developing manager should acquire a solid familiarity with the tool both to diminish reliance on outside advice and in order to gauge the effectiveness and veracity of external advice and analysis when sought. Besides the obvious review of appropriate literature, there are a couple of useful mechanisms that this writer has found for transferring the technology. One useful method is through workshops; first, a brief introduction to the method and second, case studies or exercises to hone skills in using the technique. If several individuals will be expected to work with stakeholder analysis, this method is particularly effective. Care should be exercised to include only those who indeed will work with the technique and who will actually find it useful. Those who will not actually use it will find it quite tedious. Another useful method, especially when only a very narrow group will benefit is through one on one consultation in the use of the instru-

ment. When the number of users is more than three, however, the workshop method will prove more efficient.

How can the Developing Country Manager use Stakeholder Analysis:

In many respects there are parallels in the use and usefulness of stakeholder analysis for the developing country manager and the external analyst/consultant. However, it can generally be assumed that local managers have the advantage of their own knowledge (bolstered by a historical view) and usually much readier access to local knowledgeable. Nevertheless, managers should be warned that familiarity with names and groups does not necessarily amount to a strong analytical understanding of the different stakeholders. Often, the manager will know (perhaps intuitively) that a particular group is strong and needs to be taken into account. But he/she may not understand why the group needs to be taken into account. What are the groups resources? How quickly can they be mobilized? What are their interests and why? For purposes of strategy construction, these are important pieces of information.

It is important that the manager confirm his perceptions of stakeholders either through group discussions with associates within his organization or through external analysis. It is only natural that managers will elevate the importance of groups that share their own views and perhaps diminish the importance of others. While not perfect, the consultation process can help reduce bias.

When should the manager undertake the analysis? There are two points at which stakeholder analysis is critical. First, when the policy is being formulated—at the point when decisions regarding who will be favored are taken. While it is true that they often are not taken into consideration at this point, managers can supply important input regarding critical stakeholders and how they can affect policy outcomes. Since policy makers are often not in direct contact or have little to do with critical stakeholders, information supplied by the manager, who is in much closer and direct contact, can be critical. It is at this point that the manager can help the policy maker avoid erroneous decisions.

The second point is in the formulation of a strategy for implementation. It is at this point where the manager will have greatest input. It is also at this point where decisions become critical in terms of assuring alliances and support. A solid analysis of stakeholder expectations and a keen appreciation of the relative importance of different stakeholder groups can be key input for the design of strategies to handle certain groups, knowing what pieces of the policy should be emphasized, or how to assure future support.

Finally, and perhaps as a warning, since stakeholder exercises can be fascinating, it can be tempting to devote too much time, and worse, too much credence to the analysis. The stakeholder analysis is only a tool, one that helps to understand better the field upon which policy change and the implementation of those changes will be played. It is not an end in itself.

REFERENCES

Brinkerhoff, Derick W., Improving Development Program Performance. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

Bryson, John M., Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations. Oxford: Jossey-Bass, 1988.

Gamman, John. "Stakeholder Analysis", (unpublished memo/note for IPC program, 1991).

Honadle, George and Cooper, Lauren, "Beyond Coordination and Control: An Interorganizational

Approach to Structural Adjustment. Service Delivery, and Natural Resource Management." World Development, 17, no. 10, 1989.

Lindenberg, Marc and Crosby, Benjamin, Managing Development: the Political Dimension. Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1981.

White, Louise G., "Implementing Policy Changes" (unpublished paper attached to USAID Project Paper for Implementing Policy Change Project.) September, 1989.



Technical Notes

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 4

April 1992

Management and the Environment for Implementation of Policy Change: Part One

Political Mapping

By Benjamin L. Crosby

INTRODUCTION

Over the past ten years, with the continuing and apparently insoluble economic crisis afflicting most parts of the developing world, the competition for ever-diminishing resources has increased notably. The effect of the crisis on the public sector, and especially the functional areas of the public sector, has been singular and dramatic. Even countries that once had prospering and relatively efficient public sectors are now confronted with the deterioration of priority programs, a general slashing in the level of services offered, an inability to maintain a technological presence, and rampant desertion of professional staff—all of which are products of decreasing budgetary allocations and diminishing resources. At the same time this deterioration has occurred, the public sector has been asked to take on the challenge of implementing significant policy changes, including decentralization, privatization of state activities, macro-economic adjustment and liberalization, as well as a general shrinking of the role of the state—actions that frequently threaten powerful actors and vested interests both within and outside the public sector.

Benjamin L. Crosby is a Director of MSI; he holds a Ph.D. from Washington University in St. Louis, Missouri and manages the Implementing Policy Change project.

With the combination of deteriorating resources and major shifts in policy orientation, even the funding of budgets for supposedly vital services such as health and education cannot be considered a given; rather, each ministry or agency must compete on ever more difficult terms with other actors. Ministries must lobby, politic, and form coalitions simply to maintain their levels of resource allocation, let alone think about increasing their shares. In short, agencies must pay more attention to how they can obtain resources. This increasingly involves the development of **political** strategies designed to improve a ministry or agency's clout in determining who gets what. When faced with the need to obtain additional resources for new projects or refocus the objectives or policies of the agency in ways that will threaten resource levels of already-established projects of other agencies, the need for political analysis and strategy development is all the more vital.

Generally, managers and professionals in the public sector are poorly equipped to deal with either political analysis or the formulation of political strategies. When injected into the budget process for the first time, many discover that their sector's needs are not automatically met. To the contrary, rapidly declining levels of budget authority for the more vulnerable sectors such as education and health, attest to their inability to defend themselves against more able, though perhaps less needy, competitors for budget resources. When faced with the need to increase or shift resources to implement changing policies or objectives, the task becomes doubly difficult.

88

This and the following Technical Note of this series review political and environmental mapping and analytical techniques aimed at developing management skills in designing improved strategies for achieving goals and objectives. Part One covers macro-political mapping and political resource analysis while Part Two micro-political mapping, policy network analysis and force-field analysis. Together, these techniques help in assessing the level of competition faced by the public manager, the channels of access to critical decisions, and the possibilities for coalitional arrangements to help achieve objectives.

Politics: An Informal Definition

It has been said that politics is the art of determining who gets what, where, and when. It has also been said that there is no such thing as a free lunch. These two ideas are critical to understanding political analysis and how to use it effectively. Politics is based on the notion that resources are scarce and that decisions must be made regarding how such resources are allocated. The function of politics is deciding who gets what resources and when those resources should be delivered. **Who** decides is usually what is taken to be "the government" or some other equivalent ruling body. On a more micro level, the decision maker may be the CEO of a firm, or perhaps the Minister of a cabinet department. That person is generally accorded such power through a process of legitimation that permits her or him to make decisions regarding who gets what in the allocation of resources. But how are such decisions made? What are the criteria that indicate that one actor will prevail over another in the allocation of scarce resources? Such decisions are made based on what the petitioner can bring to the deal and what the decision maker can and is willing to offer in return.

Some Premises About Politics and Politicians:

Having said that politics is essentially a transaction, it is important to note that the techniques of analysis presented here are based on a series of elementary, but fundamental, premises.

No government can stand entirely on its own. While this perhaps seems overly elementary, it is interesting to note that many governments think otherwise.

To remain in office a government must have the support of key actors. A government must have support in order to remain in office. However, not just any kind of support will do; the government must enjoy the support of key and powerful actors. In many countries, if the military decides to withdraw support from the chief executive, the government's chance of remaining in office will diminish dramatically. Likewise, support from a major political party in a democratic environment will generally be vital to remaining in office. A vote of "no confidence" by the prime minister's party in a parliamentary democracy signals the end of that government.

Without support, governments do not have authority. The greater the support for a government, the more it can do, and the greater its authority to make decisions. Support represents permission to make decisions. Conversely, when support is withdrawn, the government's options narrow dramatically and it can do less. Without support, any decision is likely to meet with criticism and resistance.

Without authority, governments cannot implement decisions. Perhaps more important than the ability to make decisions is the ability to implement decisions. Here, it is vital that decision makers have authority; that not only are they permitted to make decisions, but they are capable of enforcing the implementation of those decisions. With authority, those who would resist decisions can be made to comply, but without authority, governments are unable to extract obedience. Key actors in positions to sabotage or otherwise modify either the content or outcomes of decisions can be neutralized by a government that possesses proper authority.

Support cannot be obtained without cost. Support is given with the expectation of receiving something in return. Support can only be obtained by offering benefits to those capable of giving support. The

IPC *Technical Notes* is a publication of the United States Agency for International Development's Implementing Policy Change Project, which is managed by the Agency's Global Bureau, Center for Democracy and Governance.

The project's contract team consists of Management Systems International (prime contractor); Abt Associates Inc.; and Development Alternatives. The IPC Project Office is located at MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C., 20024. Telephone: (202) 484-7170; Fax: (202) 488-0754

quality and quantity of benefits offered are instrumental in determining the quality and quantity of support given. Key actor support will be more costly than the support of actors who aren't very important. To induce support, the government may offer different kinds of benefits—material, positions of influence, or the chance to hear one's views defended—but benefits must be offered.

The offer of support may be used to obtain benefits or increase influence in the government. Since the government, or those who aspire to governmental positions, need support, the offer of support can be negotiated and/or "sold to the highest bidder." Just as companies compete for clients or markets for their products, politicians must also compete for support. This gives clients (or supporters) the opportunity to use their support to obtain more benefits through negotiation. Those who can offer more valuable support to the government will be accorded a more important role or voice.

In effect, politics may be viewed as a transaction in which support is traded for benefits or influence. But the important message here is that support is vital (decisions cannot be implemented without it), there is always a cost to obtain it, and there is generally competition for that support. Looking at politics in this way helps us understand which actors are important and provides insight into the factors that affect the capacity of a government to implement decisions.

POLITICAL MAPPING

Two elements that complicate political analysis are the large number of actors present in any given political system and the vast quantity of information about politics available. In virtually any political system there are, quite literally, hundreds of different political actor groups. To analyze the influence and/or capacity to influence of each group would require much more time and interest than a manager in the public sector has available. At the same time, the quantity of information available about politics is overwhelming. Much of what we see, hear and talk about concerns politics. Tune the radio to the morning news and chances are that most of what is discussed concerns politics. Likewise, in the first section of the newspaper political themes predominate. Even at the office and at lunch, much of the conversation revolves around politics or politicians. With the quantity of information available, analysis of politics, and determining what is important for the official, is an extremely difficult task. But this

difficulty stems largely from problems of processing the information; how to organize the information and make it useful.

In much the same vein, there is also a tremendous amount of information available regarding the physical attributes of the environment in which we live. However, when we want to quickly and accurately describe that environment we can refer to a map. Depending on the scale, we can show the most important and even lesser details; hills, valleys, rivers, highways, villages, towns and cities. We can also see how far it is from one place to another, or even get an idea of how big a town is depending on the size of the letters.

We can use the same technique to describe the political terrain in which a politician or public official operates. The purpose of the political map is to organize and reduce the amount of information available regarding politics to a manageable quantity in order to focus on those aspects of the terrain most important to the decisions managers must make. The map organizes and identifies the most important political actors and spatially illustrates their relationships to one another.

Organization of the Political Map

The political map, (Figure 1) like the geographical map, has two dimensions: a horizontal (latitudinal) dimension and a vertical (longitudinal) dimension. At the center of the map is the government. The primary reason for locating the government at the center is simply because the government is the primary focus of decision making regarding how the benefits of society will be distributed. Political activity is centered on and directed toward influencing the government and its policy decisions.

Along the vertical axis, the different types of political actors are organized into four sectors: external actors, social groups, political parties, and pressure groups. The purpose of the horizontal axis is to assess the degree to which each group supports the government. Support for the government varies from core or central support to ideological or mild support while opposition is differentiated as either legal or anti-system opposition.

A criticism sometimes made regarding political mapping is its lack of dynamism. Unlike the geographical map, changes in the political terrain occur often and sometimes rapidly. Thus, a single political map may be likened to a snapshot—it is a loyal interpretation of the

political system at a particular point in time, but not at another. While it is certainly true that a particular map represents a particular point in time, by combining a series of maps over time, we can begin to appreciate the dynamics of politics—just as time-lapse photography (through a series of individual photos) can reveal the opening of a flower. Actors begin to take on movement; we can see how support for the government waxes and wanes; and we can see coalitions take shape and later fall apart.

Political Actors

The Government: The government, or more precisely the head of government, is the single most important political actor. It is the actor ultimately responsible for deciding between different and/or conflicting alternatives and demands, and the source to which other actors turn when they cannot resolve disputes among themselves. As a consequence, the government is always at the center of the map. A government need not be elected, nor need it be “legitimate” in the legalistic sense; rather, it

is the actor that has the role of final arbiter. It should also be noted that the head of government here may be the president, a general, a dictator, a junta, a “national directorate,” or whoever is designated the role of final decision maker.

Political mapping is not restricted to the national level. Mapping is also useful at the provincial or municipal level, and can be applied even to single organizations such as enterprises or Ministries. In such cases, the “government” is, again, the individual who has the role of final decision maker. If mapping were to be applied to the health sector, such a position might well be occupied by the Minister of Health; in a private company, such positions are occupied by the chief executive officer of the organization. Again, even at the micro-level, the “government” occupies the center.

Other Political Actors

Besides “The Government,” there are four other sets of political actors: social sectors, political parties, pres-

Figure 1

Political Map

	OPPOSITION SECTORS		SUPPORT SECTORS			OPPOSITION SECTORS	
EXTERNAL SECTORS							
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
	THE GOVERNMENT						
SOCIAL SECTORS							
POLITICAL PARTIES							
PRESSURE GROUPS							

91

sure groups, and external actors. Each of these groups has particular relevance in the political scenario, but the relevance and degree to which each type of actor is mobilized varies. Each plays rather different roles and employs different types of strategies and objectives despite the fact that in one way or another, each wants to influence political outcomes.

Social Sectors: These consist of large, social groups of individuals that share some general, but loose, characteristic or affinity. Such groups are amorphous and unorganized, with very poor mobilization capacity. Nevertheless, their commonality of interest can be manifested through certain mechanisms, i.e., in the way they vote in an election. Among such groups are typically found urban workers, the urban middle class, small farmers, large landholders, industrialists, agro-export farmers, urban professionals, or minority groups. Such groups are most highly mobilized during electoral periods, but primarily because candidates make special appeals to such groups. For instance, most electoral campaign messages and rhetoric are directed at these groups. Indeed, political parties and candidates will often single out certain groups for special attention. Once the electoral period is over, however, such groups lose relevance because of their lack of organization and inability to mobilize.

Political Parties: These are groups often composed of several social sectors, whose main objective is to influence public policy through the direct exercise of the instruments of power. While political parties are generally associated with electoral politics, parties can take on rather unorthodox forms. For instance, in many parts of the world the military often acts as if it were a political party not content simply to influence indirectly public policy but frequently desiring to assume direct exercise of the instruments of power. Guerrilla groups, even though they employ violence rather than electoral methods, still have as their main objective the direct exercise of power—they are therefore, political parties. The principal defining characteristic of a political party is whether or not it wishes to exercise power.

Pressure Groups: Pressure groups are groups of individuals that share a relatively narrow set of interests and that seek to defend or promote such interests by influencing the direction of public policy. But unlike political parties, pressure groups do not seek the direct exercise of the instruments of power and authority. It is important to note that virtually any group, as long as it simply seeks to influence policy and not exercise power, can be considered a pressure group. Under

these criteria, groups as diverse as labor confederations, business groups, the Catholic church, or organizations, agencies and ministries within the public sector (which try to influence the budget allocation process among other things) can all be considered pressure groups. While public sector actors are part of the government, they also try to influence the direction of public policy—for instance, the education ministry will try to expand its share of the budget even when austerity measures are being introduced. Since pressure groups are virtually the only actors that can articulate and channel demands during non-electoral periods, pressure groups serve a vital role in designing and determining public policy.

External Actors: In many regards, these groups are similar to and frequently play a role nearly identical to pressure groups. The primary difference is that such actors are not “natives,” their origins are from outside the country. Nevertheless, they seek to influence the direction of public policy in defense or promotion of their own particular interests. Included among such groups might be transnational corporations, governments of other countries (working through their embassies or assistance agencies), missionary groups, private volunteer organizations, international political party organizations, banks, bilateral and multilateral assistance agencies, and so on. In open economies and polities, such groups can play an extremely powerful role.

Opposition and Support: Locating the Actors

Once actors have been categorized, attention may then be turned to analyzing their support or opposition to the government. Support for the government is broken into two categories: central or core support and moderate or “ideological support.” Opposition is also divided into two types: legal or “loyal” opposition and anti-system opposition.

Core Support: Core support is the type most vital to the maintenance in power of the government and the most important to the assurance of power and decisional authority. Groups in this sector are unequivocal in their support for the regime and their interests are the most closely identified with the government’s objectives and policies. They tend to be powerful actors such as the major political parties, the military, or major pressure groups. Because such groups invest heavily in the government (in terms of support), they also receive the most important positions in the government, the most substantial material benefits, and are the most in-

92

fluent in the decisional process. Loss of support from any of these groups can be very damaging to a government with respect both to its survival as well as to its capacity to implement decisions. For example, in most LDCs, withdrawal of support by the military would likely result in the downfall of the government. While core support groups provide political solvency to the government through their support, it is not without a price ... they **demand** benefits and influence. When there are several such competing groups, and the government has relatively few resources to hand out, difficult decisions will have to be made that might cause the exit of one or more of these actors. Ironically then, it can be just as dangerous to have too much core support as to have too little. Core support groups will likely include the ruling political party, key elements of the bureaucracy, the military (especially in developing countries), and certain key constituency groups.

Moderate or Ideological Support: Groups located in this sector agree with the government on most issues, but their support is much weaker and less committed than core support, and is often characterized as "silent support." For these groups, support for the government entails little investment of time, money or commitment—and therefore little risk. But at the same time, since the groups are not particularly committed, or have little to offer, they receive relatively few benefits from the government in return; they are generally at the margin of the decisional process and unable to exert much influence in the determination of important policy. While such groups play only a minor role in policy making they do benefit from the policies.

The government must also take care not to alienate or ignore these moderate support groups. Their demands must be taken into account with some regularity, and must be satisfied or the groups will withdraw support from the government and begin to look elsewhere for satisfaction of their demands. Ideological support groups are important in that they are candidates to become core support should others decide to withdraw. Since satisfaction of such groups does not require expenditure of large sums of resources, the government can comfortably afford to maintain several groups in the ideological support sectors. Ideological support groups could include minor coalition partners, large constituency groups such as farmers or workers, and pressure groups of minor consequence to the vitality of the government.

Legal Opposition: Because they do not share common goals and objectives, groups in the legal opposition sec-

tors generally disagree with policy decisions of the government and have no vested interest in the government; nevertheless, they are strongly in agreement with the fundamental rules of the political system. They oppose the government but not the system, and in systems with alternability, the legal opposition will become the next government. In a democracy, the legal opposition presents an alternative to the government and at the same time acts as a watchdog. The legal opposition will make deals with the government in pursuit of its own interests. It is important for the government to be attentive, if not necessarily compliant, to the demands of the legal opposition so as to avoid the risk of such groups turning anti-system. Without periodic satisfaction of demands, the legal opposition can radicalize. Among such groups might be found the primary opposition political parties, business groups, or opposition labor groups.

Anti-system Opposition: As implied in the name, these groups not only do not share the same values and objectives as the government, they are opposed to the system as a whole. In order to be satisfied, they require that the fundamental rules of the political game be drastically changed. They are opposed not only to who makes the decisions but also to how the decisions are made. Since their ideas and values are so conflictive with the norm, such groups tend to be repressed and are often obliged to act clandestinely. And because their ideas do not find easy acceptance, they frequently resort to violent means. Among such groups one might find guerrillas on one side of the political spectrum and death squads on the other. What they have in common is that the system cannot satisfy their demands.

Location of Actors on the Map:

The location of a group or actor on the map depends on a number of variables, and not simply the degree to which the group supports the government. In locating a group on the map there are two dimensions to be considered: first, the location of the group in terms of its support or opposition to the government and second, the position of the group to the left or the right of the regime on the map. With respect to the first factor, a group will be located toward the core support area to the degree that it conforms to the following indicators:

the group is in basic agreement with the fundamental rules of the political game

the group agrees with the objectives, goals, and policies of the regime

93

the group is important or critical to the government's permanence in power

the group is influential in the determination of important policies

the group receives important benefits

Those groups that fulfill all of these characteristics will most certainly be located in the very center, and be the major actors within the political system. It must be noted, again, that simple agreement with the government on major issues is necessary but not sufficient to place a group in the center.

The placement of a group to the left or the right of the regime is often a subjective decision. The reason for dichotomizing the map is to distance those that have little in common or who differ substantially on general policy orientation, ideology, or values. Such actors will rarely form coalitions or otherwise politically participate together. When there are two powerful, but opposite, actors in opposition, they tend to cancel each other out and only present a very diminished threat to the government.

The placement of a group to the left or the right of the government will depend on whether the analyst believes that the group is "more progressive" or more "conservative" than the government ... whether the group is more "interventionist" or less "interventionist" than the state ... whether the group is more "leftist" or more "rightist" than the regime. As can be seen, such judgments will be situational, and will depend on the context in which one is making the judgment. Regardless of which criteria are chosen for making such decisions, the criteria ought to be clear and consistent. It might also be noted that in certain cases, the distribution of right and left can change overnight, as is the case when a socialist government is defeated by a party with neo-liberal leanings.

Reading the Map

Reading the political map is really answering a series of questions about the map. Beginning with the center and moving out toward the extreme, the first set of questions looks at the degree of support for the regime. How much support is there, and how intense or committed is that support? What is the actual number of groups in support? Are critical actors in the center or are several off to one side or another, indicating only

lukewarm support? Is the support balanced, or is it over-reliant on one particular type of group, such as labor unions or the military?

Looking at Figure 2, the Government has fairly substantial support in the core sector. However, that support is concentrated mostly in and among big business or powerful economic interests (typical in countries undergoing economic shock therapy). This support is backed by the international donors, whose economic resources make them powerful interests. While the government is not over-reliant on a particular group, the number of "winners" in this scenario are few, while those in opposition are many.

The next set of questions deals with cohesiveness of support. Are there signs of fragmentation? Occasionally, one might have support from the official leadership of an organization but the rank and file may be opposed. Under these circumstances, can the leadership exercise sufficient control over the rank and file to assure continued and reliable support?

Figure 2 shows a serious problem with cohesion within the Government's coalition National Alliance. There are two major factions. The Progressive Democrats sit on the border between opposition and support, while the Authentic Liberal Party is split from the Liberal Party. With such polarized partners, coalition management for the Government will be difficult. Failure could result in an opposition Congress and loss of key cabinet ministers.

Finally, one should examine where support for the government is concentrated. If it is heavily concentrated in the core support area, it will prove very costly to maintain over the long haul. Are there groups located in the ideological support area? How important are these groups and how expensive to the government would it be to mobilize them? It should be remembered that it is important for the government to maintain an adequate reserve of such support precisely so that it can be mobilized for support. In Figure 2, the government may find that maintaining such powerful support is rather costly.

In reading the opposition sectors, several elements should be kept in mind: first, how many groups are there in the opposition? It should not be surprising to find many more actors in opposition than in active support. In LDCs, resources to satisfy demands are in scarce supply, so that only a relative few can be satisfied, leaving many others discontent ... and in opposition. Nevertheless, if there is a significant difference in

quantity between opposition and support, there may be cause for worry. One normally expects groups from the social sectors to be predominantly in the opposition because they are the largest, most amorphous, least identifiable, and least committed and hence, the most difficult and costly to satisfy.

However, if an election is approaching, some of those groups ought to be returning to the support sectors. If not, the governing party will certainly suffer on election day.

Second, how intense and committed is the opposition? If it is relatively uncommitted, then the prospects of mobilization against the government will diminish — a committed opposition will be much more difficult.

In Figure 2, there is a good deal of opposition, but it does not appear to be particularly intense, as can be noted by those groups straddling the line between opposition and support. The lack of clear link between groups or concentration also signifies relative weakness of the opposition.

Third, how much of the opposition is concentrated in the anti-system? Large quantities of opposition of this type is costly and will have a wasting effect on the government, as in the cases of El Salvador and Nicaragua during the 1980s.

Fourth, are there important alliances in the process of formation? Is there evidence of recent collaboration among important sectors, such as the labor movement, the private sector, or among political parties on one side

Figure 2

An Illustrative Political Map

	OPPOSITION SECTORS		SUPPORT SECTORS			OPPOSITION SECTORS	
EXTERNAL SECTORS				World Bank IMF USAID		Private Banks International Investors	
Sector Position	Anti-System	Legal Opposition	Ideological Support	Core Support	Ideological Support	Legal Opposition	Anti-System
GOVERNMENT							
SOCIAL SECTORS		Urban Workers Small Farmers Peasants Urban Middle Class		Large Farmers Exporters		Urban Middle Class Industrialists Commerce	
POLITICAL PARTIES		MPD Progressive Democrats		National Alliance		Authentic Liberal Party Liberal Party	National Republicans
PRESSURE GROUPS	Fed. of Socialist Labor	Confed. of Workers Government Employees Union Farmworkers Federation	CONGRESS	Economic Council Armed Forces Chamber of Commerce Farmers Assoc. Bankers Assoc.			Chamber of Industry

of the spectrum or the other? Are large labor confederations forming or umbrella business associations being put together? Finally, is the opposition balanced? When there are roughly the same number of opposition actors on one side as the other, there will be a neutralizing effect — divide and conquer, playing one group off another, both are viable strategies when the opposition is conveniently divided.

In Figure 2, there are no apparent alliances or coalitions in formation. The lack of ties between either business or labor groups allows the Government the possibility of playing one group against another. In the present case, the lack of ties between opposition on the left means the Government can concentrate on keeping the business community happy, and not worry too much about labor, at least until the next election.

In sum, Figure 2's Government faces two challenges: first, it must maintain the support of the business community. To do so, it must maintain an adequate flow of resources and benefits to them. Second, the Government needs to shore up its coalition. The repercussions of shifts into the opposition of key players would be quite serious in terms of capacity to make and implement policy.

In general, a political map should be read with an eye to seeing the whole picture rather than concentrating on particular details. It should be remembered that the map is an imperfect instrument, and close detailed analysis may magnify distortions.

Resources and the Determination of Influence:

If politics is essentially a transaction, i.e., the exchange of benefits for support, then the medium of that exchange is resources. Resources have been defined elsewhere as "articles of worth that individuals or organizations may be able to expend, save, or invest to help accomplish desired goals." More specifically, in politics, resources are used by the government to obtain support from the various political sectors, and by the sectors to obtain benefits or influence in the policy process. For instance, the government can offer the possibility of tax exemptions or import privileges to exporters in order to gain their support in economic reform policy. Likewise, powerful labor unions can use the threat of general strikes to preserve public transport subsidies, even though such subsidies contribute to the public deficit. Possession of resources is vital to both the government and the sectors: without resources to dispense,

the government will be unable to attract the support vitally needed to make and implement decisions. Without resources, the sector group will not attract the attention of the government, and thus will be unable to influence the direction of policy. Although the range of potentially useful resources is wide, resources can be divided into five major types: information, economic or material, status, legitimacy/authority, and violence.

Information: The adage that knowledge or information is power is only partially correct. Were it entirely true, one can imagine that heads of large data-processing services or librarians would be much more powerful than they actually are. Information is certainly a necessary component to power, but it is not sufficient. It is the ability to process opportunistically and to use valuable information that counts—not simply the mere possession of that information. Information as a resource might consist of new ideas regarding solutions to problems, data regarding the behavior of the economy, the buildup of military forces that might threaten a country, trade secrets regarding new technological advances—in short, it is knowledge about some particular phenomenon. To the extent that information is held exclusively, the more valuable it is; widely known information has relatively little value as a resource.

Information is only valuable if it can be used, and used opportunistically. The person with the "idea ahead of its time" will have less impact than one with the right idea at the right time. For instance, to know that a country will devalue its currency is certainly an important piece of information but it is information that will likely be shared by many; however, the more important and valuable information about exactly when that devaluation will occur will be shared by very few. The capacity to disseminate information is also important; in a repressive society, dissemination may be restricted, thereby undermining the value of information and causing expenditure of other resources developing alternative channels. Finally, if information is to be valuable, it must be credible and persuasive. Part of the reason for the ascendancy of economists in policy circles is that they present plans that have the appearance of being at once credible and persuasive—even though they may not necessarily be correct.

Economic: Economic resources are material goods and services that can be bartered for other goods and services or exchanged for money. Examples might include an organization's assets, control of public utilities, control over means of production, and access to or control of credit. For the government, economic resources are

9b

vital to provide material benefits to constituents, to construct roads, maintain subsidies, build bridges, and thus gain or maintain support. For the different sector groups, economic resources can finance a candidate's electoral campaign, purchase vital information, or even obtain prestige. The mere possession of large stocks of goods and services does not imply vast stocks of political resources. Can the goods and services be expeditiously and effectively mobilized to some political end? If not, their value as potential political resources is diminished. Were mere possession of economic resources sufficient, then the thesis of economic power being equivalent to political power would certainly be correct. By that argument, private sector associations or business groups should be the most powerful political groups. However, that is not always true. The directors and leaders of these groups frequently find it extraordinarily difficult to mobilize their potential resources. As a consequence, such associations are generally ill-equipped to pay for publicity campaigns or to commission studies in defense of the interests of the private sector. Thus, the important measure of the worth of such resources is the quantity that can be mobilized when most needed.

Status: Status can be viewed as the deference or prestige awarded to individuals or groups because of their position in the social structure. The position accorded a group or individual in society can be used to obtain other benefits. Individuals with high perceived status are almost always accorded a high level of credibility and may be regarded as opinion leaders. Political candidates will generally seek out groups they consider to be of high status such as medical doctors or business associations to support them on the assumption that others will be impressed by the endorsement of distinguished groups. Likewise, candidates will scrupulously avoid association with nefarious groups. A druglord may be able to easily finance the campaign of a candidate to high office, but such an association would have a disastrous impact on the candidate's chances. The concept of status also applies to the government. At the outset of a government, it is relatively easy to attract highly qualified talent for ministerial or other important posts, but as the government wears on, and as its credibility and status begin to decline, it will become increasingly difficult to attract qualified talent. Governments or ministers with high status will also find it easier to get compliance with their wishes than those without.

Legitimacy/Authority: A government does not automatically have the "right" to rule. An election simply concedes "permission" to rule until the next election.

By the same token, the government does not automatically have authority; again, it is conceded or "legitimized" by the government's constituents. Without that legitimacy, the government will have no authority—it will be unable to govern. Legitimacy is not simply established by a law or the constitution, it is accorded by the sector groups—sector groups give permission to the government to make decisions. If that permission is withdrawn (constitutionally or not) the government will be unable to implement decisions, and indeed may be at risk of a coup d'etat. Legitimacy and authority are counterparts; the more legitimacy a government is accorded, the more authority it will have.

Some groups are more capable of lending legitimacy than others. The military in many LDCs, though relatively small, numerically speaking, carries a considerable legitimizing capacity. When the military decides to withdraw its support from a government, the speculation is when, not whether, the government will fall. Likewise, a vote of no-confidence for the prime minister by the majority in a parliament will be fatal to the government. One measure of a group's "legitimacy" resources is the importance of that group to the government's permanence in power.

Coercion: The use of force or coercion to obtain certain goals or objectives can be an important resource for both the government and other political actors. Coercion, when used by the government, includes repression, torture, or economic persecution; for political actors it can include guerrilla actions, strikes, boycotts, demonstrations, or violent actions. Groups such as landless peasants who have little else in the way of resources at their command will resort to land invasions. Right-wing extremist groups, dissatisfied with the government's treatment of alleged subversives will form death squads. Likewise, when labor unions fail to respond to the government's demands to halt a general strike, water cannons and tear gas will be used to forcibly disperse them. Businessmen irritated over the imposition of a new tax might resort to a boycott or "business strike."

To be effective as a resource, however, violence or coercion must be controlled. A strike that turns into looting will undermine the usefulness of the strike and turn sympathy away from the union. Likewise, police repression that turns brutal, will provoke harsh and negative reactions, thus reducing the effectiveness of the repression and the status of the government as well.

97

Resources and Strategy:

For political groups and actors, resources are the means for obtaining benefits and influence. For the government, they are the means for attracting and maintaining support. The level of resources possessed by the group or actor are determinant in the type of strategy that may be chosen in order to obtain those benefits and influence. A political actor, be it an interest group or other type, must choose a strategy appropriate to the type and level of resources it possesses. Nevertheless, there are only a limited number of types of strategies available to a political actor: these are confrontation, collaboration, and abstention.

Confrontation: The actor may choose to confront the government, demanding that it receive satisfaction for its demands. Confrontation can range from mild to belligerent (such as that practiced by guerrilla groups), but the uniting principle is that the group thinks that the object of the demand is appropriately theirs and **must** be delivered; if not, the group is prepared to take it, by force if necessary. Should a group wish to confront the government and **demand** that a certain policy be implemented or that they receive "x" amount of influence via cabinet posts or other significant positions, the group's level of resources should be quite high. This strategy is sometimes characterized as "negotiating from strength," wherein the actor is unwilling to concede much.

A strike by a public sector labor union is a typical confrontational strategy. In this instance, the union must have accurate information that the government will be damaged by a strike and that it does in fact have the capacity to meet the union's demands; it must have the economic resources to see a strike through and to help

mitigate the hardships that its members will suffer; it must have status so that management will take it seriously; it must have legitimacy in the sense that the government needs the union's members, that it cannot easily hire replacements; and finally, the union must have the ability to back up its threats of violence to repel strikebreakers or sanctioning those who would cross picket lines.

Collaboration: A collaborative strategy requires substantially less in the way of resource endowment. Rather than a confrontational posture, the group agrees to collaborate or cooperate with the government on some issue or agenda. Nevertheless, in order to be listened to, the group must have something interesting or attractive to offer the government. It must have information or perhaps a unique idea regarding something about which the government has a keen interest. It might have particular economic resources that can help make an investment project work. Perhaps the status of the group might provide some additional legitimacy to the government. The point is that the group, in order to collaborate with the government, need not have a high level of resources across the board, as is the case with the confrontational strategy—sometimes a little bit of pertinent information or status will suffice. Under this strategy, positions are negotiable.

Abstention: Withdrawing from active pursuit of group demands can be a useful strategy, especially when the group finds its stock of resources nearly depleted. Abstention will allow the organization to halt the pursuit of demands with the government in order to attend to replenishment of resources that will enable the group to participate or negotiate once again. Since it is generally not the case that all the group's resources will be com-

Figure 3

RESOURCE REQUIREMENTS FOR POLITICAL STRATEGIES					
Strategy	Information	Economics	Status	Authority/ Legitimacy	Violence
Confrontation	high	high	high	high	high
Collaboration	medium	medium	medium	medium	medium
Abstention	low	low	low	low	low

98

pletely exhausted, the most abundant remaining resource should be wisely invested in activities that will produce more or other resources. For example, a small, non-traditional exporters association with little influence might adopt a low profile strategy to build that activity into such a potent foreign exchange earner that it will have to be taken into account by the government in setting the direction of export policy. It should be noted that abstention does require possession of at least a residual amount of resources; a complete absence would likely signify elimination of the group.

Put into matrix form, the amount of resources required for the different types of strategies can be found in Figure 3. It should be noted that each of the strategies is an analytical type, but in practice one will likely find a mixture of strategies being used.

Nevertheless, it is highly probable that one type of strategy will be stressed over another. It should also be mentioned that there are different degrees of each type of strategy: a mildly confrontative strategy requires much less in the way of resources than a strident confrontation. What is important to remember is that the resource level must be adequate to the type of strategy to be undertaken.

Resource Maintenance and Replenishment

For effective political participation, the maintenance of an adequate stock of political resources is vital—without resources the actor will be unable to influence the policy decision process; and without resources the government will find it difficult to make decisions, much less assure their implementation. Possession and maintenance of adequate resources is not automatic. If resources are simply consumed with little or no attention to their replenishment, they will soon be exhausted. Once exhausted, actors will find their influence substantially diminished. To retain influence then, consideration must be given both to the maintenance and production of resources. This requires that the politician or official pay attention to how resources are used—what benefits will the expenditure of a resource produce, both for the agency as well as for the recipient? To the extent that resources are in scarce supply, even more attention must be paid to the utilization of the productive capacity of those resources.

Summary: The Utility of Mapping

Mapping can serve several purposes. First, it can provide a graphic representation of the health of a regime or government. By indicating the level of support for the regime, the political map can tell us the condition or state of health of the government with respect to the making and implementation of important decisions. Second, it can tell us something about the vulnerabilities of the regime. The map should clearly indicate which key elements of support are missing or are merely lukewarm in their support; it can also show which important actors are in opposition, and the degree of their opposition.

Third, the map can detect the existence of opposing alliances and potential support coalitions. This will permit the government to concentrate on critical actors rather than wasting time on those that have little possibility of producing much in the way of support or benefits for the regime. Fourth, the political map can give a rather clear indication of the level of authority possessed by the regime, which is important for staking out the parameters of policy making. Depending on its level of support, the regime will have the authority to carry out certain types of policy but not others. Fifth, the map can also help to indicate implementation capacity by noting the position of instrumental actors such as the bureaucracy. While there may be permission to enact certain policies, the lack of a cooperative bureaucracy can easily sabotage the implementation of those policies. Finally, the map can detect new directions in policy. If the map indicates a gathering of support or actors in one area of the map, it may not indicate the formation of a coalition but a concentration of interest in opposition to current policy, which might ultimately cause the government to re-think its position.

Although a political map can be an extremely useful instrument for clarification, it is neither a crystal ball nor a substitute for good analysis or judgment. The map is merely a tool, and like other tools, its usefulness will depend on who wields it. The effectiveness of the map will depend both on the quality of data that goes into the construction of the map and the seriousness and quality of interpretation given the data on the map. If either are poor, the map loses utility and the decisions based on that map will suffer.

(See IPC Technical Note #5 for further discussion of environmental mapping techniques.)

APENDICE H

NOTA TECNICA - EL DISEÑO DE MAPAS DEL AMBIENTE POLITICO

APENDICE H

NOTA TECNICA - EL DISEÑO DE MAPAS DEL AMBIENTE POLITICO

353 Se decidió que el análisis (abril) y mapa político serían dejados intacto. La sección provee considerables datos sobre grupos protagonistas y provee un punto de partida para el análisis de la base política para la reforma judicial. La sección también provee contrastes interesantes con el contexto político actual para la reforma.

354 Las siguientes conclusiones / restricciones han sido dejadas desde el primer borrador suministrado en mayo para proveer un contraste para la siguiente sección y para ilustrar la complejidad y tenacidad de los problemas en la reforma judicial.

355 A pesar de representar al sector privado, muchos de los fondos del CONEP para la actividades que apoya la reforma han venido de donantes internacionales.

356 Mientras algunos de la personas entrevistadas argumentaron que hay suficientes votos no está claro si el Congreso o el Senado realmente tienen el poder constitucional para demandar al presidente.

357 En la mayoría de los países de América Latina las partes con un contrato solo pueden renunciar a una clausula arbitraria por mutuo consentimiento. Por consiguiente, las cortes no tienen jurisdicción sobre conflictos suministrados solo por una parte cuando hay una provisión de arbitración legítima en el contrato.

358 Estas afirmaciones son citadas directamente y dejadas en español para expresar la pasión con la cual fueron declaradas. Traducido dicen: "Aquí, no hay nada"; "El sistema de justicia es un desastre"; "Mejor un centimetro de juez que un metro de derecho"; "El Poder Judicial es un poder dilicuenal"; "El sistema se ha vuelto un embudo"; "La justicia es lenta, mala y cara"; "El sistema de justicia tiene 200 años de atraso"; " La mayoría de los abogados son evenenables"; "Aquí el sinverguenza y ladrón es una persona honorable, y la persona honorable es un pendejo"; "La corrupcion es una institucion"; "El sistema de justicia es la institucion mas corrompida de la vida dominicana" 358.

359 Desde que el analisis de la epoca de Balaguer fue llevado a cabo en abril, el tiempo presente será mantenido en referencia al Mapa Micro-Político del Sector Judicial de abril del 1996.

360 Mientras CONEP ofreció implementar un modelo administrativo de reforma, hizo la oferta con la condición de obtener financiamiento de alguna fuente indeterminada. Además no está claro como CONEP haría ésto, ni si realmente habia contemplado los problemas políticos/administrativos que significarian en tal propuesta.

361 El número citado aquí parece ser bastante típico. Tirsia Rivera (en su presentación para el Foro Nacional de FINJUS en septiembre, pp 9-11) cita un rango de problemas de atrasos,

oscilando entre más que el 90% de esos casos recibidos en un año a aproximadamente un 60%. Así que esta corte en particular parece ser ligeramente mejor que el promedio.

362 El 6% mencionado aquí es en referencia al Poder Judicial. Tendrá un poco de afecto para otros protagonistas claves tales como el Ministerio Público, la policía, o las prisiones, las cuales son parte del sistema judicial pero están bajo del Poder Ejecutivo. Estas organizaciones continuarán compitiendo por los recursos presupuestarios con otras organizaciones del Poder Ejecutivo.

363 Muchos de aquellos que respondieron a las entrevistas citaron el caso de difamación iniciado por los jueces contra Rumbo (después de un artículo en la revista sobre la corrupción judicial), en el cual un juez del mismo distrito aprobó una orden de embargo de los bienes de Rumbo, pendiente la terminación del caso.

107